

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración (Vol. 2)

Francisco Rey Marcos y
Laurence Thieux (eds.)

12

Cuadernos del iecah

Edición: Fernando García Calero

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2008

ÍNDICE

Comprender la violencia armada en Haití[1]

Albert Caramés, Escola de Cultura de Pau (UAB)

1. Introducción

Si ya es suficientemente difícil definir los actores, causas y tipologías de un conflicto armado, en el caso de Haití resulta complicado incluso llegar a establecer si verdaderamente se ha producido un conflicto armado. La capacidad de respuesta a la tipología de la violencia armada que se da en el país caribeño, tampoco ayuda a dilucidar qué tipo de intervención humanitaria se debe llevar a cabo. En este aspecto, se debe señalar a la comunidad internacional como una de las principales responsables, dando por descontado que, ante una situación de suma incapacidad del Gobierno, Haití se encuentra en fase posbélica y ante una fase de desarrollo, sin tener en cuenta las acuciantes necesidades humanas que padece la población local, inmersa en el país más pobre de todo el continente americano. El objetivo de esta intervención es delimitar las principales causas que marcan la tipología de la violencia armada actual, sin olvidar sus antecedentes históricos y empezando por sus actores, sus líneas de actuación y las respuestas recibidas. Obviamente, esta violencia armada tendrá sus consecuencias en el desafío humanitario dentro del cual Haití se ve inmerso. Finalmente, a partir de las iniciativas de reducción de la violencia armada y de seguridad, se pueden extrapolar ciertos aspectos a tomar en consideración de cara a la intervención humanitaria.

2. Antecedentes históricos y violencia armada actual

En Haití, jamás ha existido un sistema ni una tradición de transferencia de poder a través de procesos electorales. La irrupción sistemática de las fuerzas armadas (FFAA) en la esfera política, los largos periodos autoritarios o de intervenciones extranjeras (dictadura de los Duvalier o la prolongada presencia en el país de EEUU en la primera mitad del siglo XX) y la celebración de comicios fraudulentos, han impedido el arraigo de unas instituciones estables y de una sólida cultura democrática. Tras la huida de Jean-Claude Duvalier en 1986, se sucedieron en el país varios Gobiernos provisionales, débiles e inestables, en el marco de un intento de transición política conducida por los militares. Esta tentativa fallida de transición finalizó con la celebración en 1990 de elecciones legislativas y presidenciales, pero se vio nuevamente interrumpida por el sangriento golpe de Estado contra el Presidente electo, Jean Bertrand Aristide, a los ocho meses de estar ejerciendo el cargo. Tras los tres años de dictadura militar (1991-1994) y el reestablecimiento de Aristide en el poder, la escena política haitiana se vio nuevamente inmersa en sucesivas crisis políticas que culminaron con la celebración, en mayo de 2000, de las elecciones locales y legislativas que debían haber tenido lugar en 1999.

Posteriormente, los intentos de mediación iniciados por la Organización de Estados Americanos (OEA) en abril de 2001, se frustraron por los hechos de violencia acaecidos en el mes de julio y por las acusaciones de golpe de Estado que el Gobierno de Aristide vertió sobre la oposición después de que un grupo de personas armadas atacara el Palacio Nacional en diciembre de 2001. Ya en 2002 y 2003 se incrementaron la polarización social y la violencia política, y se generalizaron tanto las protestas de la sociedad civil como los ataques de las bandas armadas pro-Aristide (conocidas como c*himères)*. Sin embargo, el detonante de la violencia armada fue el asesinato en septiembre de 2003 de Amiot Métayer, líder de una de las principales pandillas armadas del país (el Ejército Caníbal, que operaba en Gonaïves). Después

[1] Este artículo es el texto de la ponencia correspondiente al taller organizado por IECAH: La acción humanitaria en la encrucijada (Fase II), "nuevos contextos, actores y visiones desde el Sur", celebrado en Madrid los días 24 y 25 de octubre de 2007.

de este episodio, los seguidores de Métayer se declararon en rebeldía y tomaron las armas contra el Gobierno, que respondió con una inusitada brutalidad a través de la Policía Nacional de Haití (PNH). En la capital, paralelamente, las *chimères* incrementaron sus actos de intimidación y violencia contra la oposición, que a su vez acusaron a Aristide de intentar orquestar un autogolpe de Estado el 5 de diciembre. No fue hasta finales de febrero de 2004, momento en que se produjo la salida definitiva de Aristide, cuando se desencadenó la imposición de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (la MINUSTAH, bajo la resolución 1542 del Consejo de Seguridad de 1 de junio de 2004)[2], así como la instauración del Gobierno de transición de Gerard Latortue, antes del inicio del ciclo electoral, marcado por la victoria en la presidencia de René Préval.

Haití se encuentra en un momento decisivo tras la celebración de las elecciones en febrero de 2006 y la conformación de un nuevo Gobierno encabezado por el Presidente René Préval. Después de que hayan tenido lugar las elecciones que pusieron fin al mandato de un Gobierno de transición, carente de legitimidad y objeto de contestaciones y críticas por parte de numerosos sectores, el Gobierno haitiano debe enfrentarse al reto de la consolidación de un Estado democrático y con presencia en todo el territorio. La configuración de un nuevo Gobierno electo ha sido celebrada por la mayoría de la sociedad haitiana, que ha visto en éste el inicio de la recuperación de la soberanía del país, puesto que la elevada y visible presencia internacional en el mismo, hacía cuanto menos cuestionable el hecho de que esta soberanía estuviera realmente en manos de las instituciones y la población haitianas.

El nuevo Gobierno cuenta con una serie de activos, que de ser aprovechados adecuadamente, permitirían dar un salto cualitativo y cuantitativo en el desarrollo del país. No obstante, es urgente que la población perciba que al menos ciertos cambios están teniendo lugar, puesto que cuanto más se dilate en el tiempo la visibilización de determinadas políticas públicas, así como los resultados que éstas puedan estar teniendo, mayor será la desilusión de la población. Esto podría llevar a un grave deterioro de la situación del país en términos de tensión social y violencia (Escola de Cultura de Pau, 2006).

Sobre la violencia en sí, la situación actual prácticamente descarta el hecho de que en Haití se haya producido un conflicto armado como se conocería convencionalmente. Como ya se ha mencionado, las causas de inseguridad se articulan principalmente por la ausencia de alternativas sociales y económicas, (zonas de *non droit*), la corrupción política, la capacidad limitada de la gobernabilidad local y la ineficacia de servicios de base ofrecidos por las instituciones gubernamentales a la población (en esta materia, la PNH, el Ministerios de Justicia, Asuntos Sociales, Educación, Infraestructuras y Salud Pública, además de la Secretaría para la Seguridad Pública). Además, habría que sumarle la presencia del narcotráfico, el contrabando y el tráfico de armas. La violencia y la presencia de armas ligeras es un hecho estructural y una norma social cada vez más recurrente, lo que lleva a hablar de Haití como un caso de violencia armada urbana. Sin embargo, no se puede obviar el hecho de que existe violencia de carácter rural, en la lucha por tierras, sumado a la ausencia de sistemas policiales y judiciales eficientes.

Si se consolidara una visión sobre un tipo de violencia menos política y más criminal, se podría llegar a producir una disminución del número de efectivos militares a favor de un aumento de policías. Esta medida se ha implementado recientemente, a través de la resolución 1780 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la ampliación del mandato de la misión, hasta octubre de 2008, y dejando la nueva estructura en 7.060 efectivos militares (por 7.500 anteriores) y 2.091 policiales (por 1.897 actuales)[3]. No obstante, si bien esta misión se enmarca en el

---

2 Véase la resolución 1542 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc04/scrl04.htm>
3 Véase la resolución 1780 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scrl07.htm>

capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, habría que precisar que los militares actualmente no son tan funcionales (especialmente los situados en las zonas rurales), y que haría falta que se incorporaran nuevos policías que estuvieran especializados en el control urbano de la violencia.

Resulta también necesario identificar las principales zonas afectadas por la violencia armada. La progresiva apertura de mercados llevó a la crisis del sector agrícola haitiano e hizo perder poder adquisitivo a sus trabajadores, mayoritariamente con producción de carácter unifamiliar, lo que ha llevado a migraciones masivas de la población a las zonas urbanas, sin ningún tipo de planificación urbanística, convirtiéndose en otro de los motivos que ocasionan este tipo de violencia armada. De las zonas urbanas, cabe reseñar varios barrios de la capital como Bel Air, Cité Soleil, Martissant, Delmas y Carrefour Feille, además de otras poblaciones como Gonaïves, Les Cayes o Cap Haitien. Ante esta situación, parecían detectarse trazos de una violencia armada parecida a la que viene afectando a las favelas brasileñas, de ahí el fuerte compromiso del contingente brasileño en el seno militar de la MINUSTAH.

La realidad cambiante del país puede llevar a que en un corto espacio de tiempo puedan detectarse otras zonas con un alto índice de violencia armada, bien sea por el recrudecimiento de la tensión social, como por el actual desplazamiento de miembros de grupos armados hacia las afueras de la capital. El uso que los grupos armados hacían sobre la población impidió la prestación de servicios básicos, lo cual provocó a su vez que éstos se desplazaran hacia otras áreas para conseguir asistencia médica. Respecto a los grupos armados en sí, se deben intentar identificar sus estructuras y motivaciones políticas y criminales, en muchas ocasiones entremezcladas, así como la relación establecida con la comunidad donde vienen operando. La relación entre actores armados y los miembros de los barrios donde operan, puede llegar a ser sumamente compleja ya que en ella se combina la generosidad y protección a través de la prestación de servicios (provisión de alimentación), con la generación de un clima de amenaza y utilización de la población como actores armados ante el ataque de otros grupos.

En cifras, ya no se concibe que haya 30.000 miembros de grupos armados tal y como apuntaban estudios anteriormente realizados (Muggah, 2004), sino que desde MINUSTAH se han cifrado entre 4.000 y 6.000. Su estructura e idiosincrasia es muy variada, aunque muy relacionada e interconectada entre sí. Cada grupo armado lo conforma un líder acompañado de tres a seis lugartenientes, mientras el número de efectivos totales puede llegar al medio centenar. Si se tuviera que establecer una clasificación gradual de más político a más criminal, se debería hablar por este orden: las *Organisations populaires*, los *Baz armés* y las bandas criminales organizadas, aunque, como ya se ha comentado, parece distinguirse cada vez más claramente el hecho de que las supuestas reivindicaciones políticas no son más que el pretexto para sus actividades criminales. En definitiva, se trataría de identificar el núcleo duro de cada grupo armado, para diferenciarlo de otro tipo de actores (menores y mujeres) que conforman la periferia del mismo, aunque que no están exentos de responsabilidades.

El uso que los grupos armados hacían sobre la población impidió la prestación de servicios básicos, lo cual provocó a su vez que éstos se desplazaran hacia otras áreas para conseguir asistencia médica

Configuración y motivaciones de los grupos armados en Haití

Grupo	Configuración	Motivaciones
Organisations populaires (OPs)	Organizaciones mercenarias en las zonas más pobres.	Política, resistencia armada y organización para la distribución de recursos.
Baz armés	Jóvenes.	Económicas y simbólicas; instrumentalizadas eventualmente como mercenarios por organizaciones políticas.
Gangs / Chiméres	Grupos criminales organizados.	Crimen organizado de alcance urbano.
Zenglendos	Criminales en las afueras de la ciudad.	Viviendas ilegales.
Fugitivos de prisión y deportados[4]	Mercenarios a veces absorbidos por los grupos armados.	Vivienda ilegal. Búsqueda errática de integración social.
Grupos de tolerancia cero	Ejecución de criminales sospechosos u oponentes políticos.	Control específico de áreas.
Frentes de resistencia	Antiguos militares y civiles seguidores de Aristide.	Oposición política armada.
Ex FAd'H	Desmovilizados tras la extinción de las FFAA.	Demandas de compensación por su reintegración.
Funcionarios despedidos	Apoyo grupos armados.	Demandas de compensación por su reintegración.
PNH asociados a criminalidad	Relación con narcotráfico y tráfico de armas.	Actividades ilegales para el autoenriquecimiento.
Crimen organizado	Relación con narcotráfico y tráfico de armas.	Actividades ilegales para el autoenriquecimiento.
Compañías de seguridad privadas	Operación en las élites urbanas.	Tráfico de armas.

Fuente: Nascimento, S.: *Armed groups in Haiti: geographical distribution, internal dynamics, level of threat and community perceptions.* MINUSTAH, 2006.

Asimismo, también debe denunciarse un importante número de violaciones de derechos humanos, empezando por la violencia sexual: las mujeres y las niñas han sufrido torturas, violaciones y asesinatos a manos de grupos armados ilegales y de individuos, y no se observan avances significativos en la investigación y en el procesamiento de sus responsables. Respecto estos grupos armados, continúan los homicidios ilegítimos e indiscriminados, mientras que la mayoría de los autores de estos crímenes siguen disfrutando de total impunidad. Además, las personas dedicadas a defender los derechos humanos continúan siendo víctimas de hostigamiento e intimidación.

A esta impunidad debe sumársele el hecho que la administración de justicia sigue incumpliendo las normas internacionales relativas al debido proceso y a las garantías procesales, mientras miles de personas continúan encarceladas sin cargos ni juicio. Menos del 20% de los casi 4.500 presos han sido condenados, sin embargo, se puso en libertad a presos políticos relevantes detenidos durante el Gobierno de transición entre 2004 y 2006. Además, la dureza de las condiciones penitenciarias sigue

[4] Un fenómeno muy presente en la actualidad es la deportación de haitianos desde Canadá y EEUU, parte de ellos con un alto nivel de psicopatía.

siendo la norma en todo el país. Debido al hacinamiento, la alimentación inadecuada y la falta de atención médica, las condiciones son pésimas en la mayoría de las prisiones. El *International Crisis Group* (ICG) publicó un informe relativo al estado del sistema penitenciario, donde se alerta sobre las condiciones de masificación e inseguridad de las prisiones y en el que se informa de que el número de detenciones y la duración de las penas están aumentando progresivamente, de que el acceso a una defensa queda reservado únicamente para los que pueden sufragar los gastos y de que las condiciones carcelarias continúan siendo inhumanas. Según el informe, estas condiciones suponen un riesgo latente de explosión de violencia que podría menoscabar los pasos recientemente realizados, tanto por el Gobierno como por la MINUSTAH, dirigidos a combatir las bandas urbanas y el crimen organizado (ICG, 2007).

3. El desafío humanitario y el acompañamiento internacional

La sensación de optimismo emergente que se pueda dar por los recientes desarrollos positivos en materia de seguridad, no han cambiado en prácticamente nada las acuciantes necesidades humanas básicas. Haití sigue siendo el país más pobre de todo el continente americano y son varios los datos que lo corroboran: el 54% de la población vive con menos de un dólar al día, además, dos terceras partes de la población activa trabajande manera informal y se constata una tasa del 50% de analfabetismo entre la población adulta.

En Haití, la situación humanitaria oscila constantemente entre la emergencia y la cronicidad. La combinación de los altos niveles de pobreza extrema, la incidencia de la violencia en la vida diaria, el deterioro y la crisis socioeconómica que limita las capacidades de la población para acceder a su propio sustento y a los servicios básicos, la fragilidad del Gobierno y su excesiva centralización, la deforestación y la erosión del suelo, unidos a los desastres naturales propios de la región del Caribe (tifones, seísmos, etc.), han encuadrado al país dentro de lo que se denomina como emergencia política compleja[5].

Así pues, la situación humanitaria de Haití debe ser abordada en toda su complejidad y evidenciando los factores políticos y estructurales que la ocasionan y condicionan, y no sólo las consecuencias visibles y coyunturales de los desastres naturales. Naciones Unidas ha acuñado el concepto de emergencia política compleja, para analizar este tipo de contextos. La situación de Haití puede enmarcarse en esta definición, ya que permite atender la diversidad y complejidad de las causas de la grave crisis que atraviesa el país, en la que los desastres naturales se suman a un contexto de crisis política, violencia y toda una serie de condicionantes previos y vulnerabilidades estructurales que hipotecan cualquier mejora en las condiciones de vida del país. Dos son los elementos más visibles de esta crisis: el impacto de los desastres naturales y la crisis alimentaria, que en un contexto sociopolítico, económico y de violencia como el descrito, permiten hablar de emergencia política compleja.

Más allá del ámbito político, la situación económica en el país no ha hecho sino deteriorarse en los últimos años. Desde la década de los 70, Haití se ha visto inmerso en un proceso de liberalización, privatización y eliminación de aranceles, que ha permitido la entrada masiva de productos exportados, principalmente agrícolas, condenando a la producción local a su desaparición, al no poder competir con los precios subsidiados de productos procedentes de mercados como el estadounidense o el europeo. Así, la producción de arroz, de café o de ron ha desaparecido o se ha visto reducida a su mínima expresión, con graves consecuencias no únicamente en lo que respecta a la destrucción de empleos, sino también acabando con la autosuficiencia alimentaria del país caribeño. Actualmente la producción agrícola haitia-

[5] Datos procedentes de la OMS y del *Transitional Appeal 2007*.

na sólo cubre entre un 30% y un 40% de la demanda interna de alimentos. Otros sectores económicos que se han visto afectados han sido el de la industria manufacturera, que también ha ido despareciendo progresivamente, o el del turismo, especialmente afectado por la grave inestabilidad política de los últimos años, así como por la falta de infraestructuras adecuadas, cerrándose con ello una de las puertas que, sin embargo, se ha constituido en tabla de salvación para muchos de los países vecinos, como República Dominicana o Cuba.

Esta situación económica ha venido acompañada de un contexto político en el que el ejercicio del poder ha sido percibido como un trampolín seguro para el enriquecimiento personal, mediante prácticas de nepotismo y corrupción que han derivado en el saqueo de las arcas públicas y la fuga de capitales hacia el extranjero. Además, la práctica inexistencia de una presión fiscal sobre aquellos sectores sociales privilegiados económicamente, ha privado al Estado haitiano de los recursos necesarios para la prestación y ejecución de las más básicas políticas públicas en materia de sanidad, educación, infraestructuras o seguridad social, dejando en manos de un también exiguo mercado, la provisión de estos servicios.

Para explicar la vulnerabilidad que caracteriza a Haití, hay que atender a toda una serie de factores de tipo interno, pero también a otros de orden externo. Indudablemente, existe un factor de carácter geográfico común a todos los países caribeños, en los que fenómenos como los huracanes o las tormentas son habituales. Además, las propias características geográficas de Haití le convierten en un país propicio a este tipo de fenómenos y a otros como la sequía o el corrimiento de tierras. Asimismo, la degradación medioambiental provocada por la grave deforestación, ha convertido extensas zonas del país en prácticamente desérticas, lo que explica el desmesurado impacto de estos fenómenos naturales, propios de la región caribeña, como las tormentas tropicales y fuertes lluvias.

Dentro de este contexto se hace indispensable el diseño de una buena estrategia para pasar de las actuaciones humanitarias de emergencia a las acciones de desarrollo sostenibles y permanentes, de forma que dirigirse hacia las causas estructurales de la pobreza en el país será la clave para poder realizar este cambio. Sin embargo, muchas de las actuaciones que se llevan a cabo en terreno siguen dirigidas a paliar las consecuencias o intentar frenar la incidencia de un determinado factor, sin presentar propuestas para atajar las causas estructurales.

Como ejemplo, el Plan Internacional de Respuesta a los Desastres Naturales insiste en el diseño de mecanismos de alerta temprana y en la implicación de los líderes comunitarios en la difusión de los mensajes de prevención, así como en la necesidad de ampliar los ejercicios de simulación para disminuir daños y víctimas. Este programa está diseñado para coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional con los del Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres del Gobierno de Haití, pero las medidas adoptadas por los actores internacionales y locales en el terreno para gestionar los riesgos son escasas y de poca incidencia. Además, no facilitan soluciones para temas cruciales como las infraviviendas en zonas próximas a las riberas o el excesivo centralismo político y económico, que hace que la mayor parte de la población se concentre en áreas metropolitanas, algo en lo que el Gobierno del país debería adoptar un papel central.

Por otra parte, la incapacidad de un Estado como el haitiano (prácticamente ausente en algunas zonas del país) para hacer frente a las crisis humanitarias se ha manifestado de dos maneras. Por una parte, ha demostrado reiteradamente que carece de recursos para ofrecer respuestas rápidas en momentos críticos como los que tuvieron lugar en mayo y septiembre de 2004, y garantizar una mínima respuesta a las necesidades de la población damnificada por las inundaciones. La enorme centralización del Gobierno haitiano ha mermado notablemente la capacidad de actuación, así como de diseño e implementación de políticas públicas de las autoridades locales. Este déficit dificulta todavía más la respuesta rápida en momentos de emergencia. Por otra parte, ha quedado más

que manifiesta la ausencia de cualquier medida preventiva, no sólo a través de sistemas de alerta temprana que permitan diseñar estrategias para afrontar los desastres naturales, sino también mediante políticas que busquen soluciones estructurales a largo plazo, como políticas medioambientales de regeneración de la masa forestal del país o planes agrícolas que permitan hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica.

Es necesario, por tanto, que se haga una revisión del papel que la comunidad internacional ha desempeñado en Haití hasta el día de hoy, para evaluar qué es lo que no ha funcionado y cuáles deberían ser los próximos objetivos a alcanzar. Puesto que en algún momento, tarde o temprano, tanto Naciones Unidas como otros organismos internacionales deberán pensar en cuál sería la estrategia de salida del país más adecuada, es necesario disponer de mecanismos de evaluación que permitan valorar el impacto real de esta presencia internacional. El Gobierno haitiano ha expresado su voluntad de mostrar un mayor liderazgo en el proceso de transición y desarrollo que actualmente está teniendo lugar en el país.

En definitiva, la comunidad internacional debe tener en cuenta que a pesar de la enorme necesidad de ayuda que tiene el país, su capacidad tanto de absorción como de gestión es ciertamente limitada, lo que sumado a una descoordinación y duplicación de esfuerzos resta toda efectividad a esta ingente presencia de actores externos. La administración pública haitiana es sumamente débil, cuando no inexistente en muchas partes del país, lo que dificulta y retrasa que la ayuda internacional tenga un impacto real en las condiciones de vida de la población, por lo que la comunidad internacional debe velar para que esta destacada presencia en Haití no acabe por neutralizar los esfuerzos locales que se están haciendo. Por otra parte, sería también importante que la inversión extranjera necesaria para revitalizar la economía, se haga garantizando siempre el respeto a los derechos humanos de los trabajadores haitianos, así como al ya deteriorado medio ambiente y que priorice también aquellos sectores que supo- nen un beneficio real para el país y no sólo para los inversores.

4. Iniciativas de democratización y de reducción de la violencia armada

Tras la caída de Jean-Claude Duvalier y, por tanto, de una las dictaduras más sangrientas del continente (1957-86), Haití ha emprendido dos tentativas fallidas de democratización del país. La primera de ellas, entre 1986 y 1990, estuvo dirigida, a instancias de EEUU, por la elite económica y por la cúpula militar. Sin embargo, la intención de perpetuar el "duvalierismo" sin Duvalier se saldó con un sonoro fracaso, con múltiples intentos de golpes de Estado y con la agudización de todas las debilidades y disfunciones acumuladas en los periodos anteriores.

El segundo intento de transición fue protagonizado por Jean Bertrand Aristide, máximo exponente de la teología de la liberación y de la lucha contra los Duvalier, que en las elecciones de diciembre de 1990, y en contra de la voluntad explícita del oficialismo, obtuvo el 67% de los votos, encabezando una coalición de movimientos sociales y organizaciones de distinto tipo. En esta ocasión, el proceso de democratización fue abortado por dos factores: la frontal oposición de la elite económica y militar y la deriva autoritaria, represiva y corrupta que experimentó el régimen de Aristide tras ser repuesto en el poder en 1994 por 21.000 marines estadounidenses. Como ya se ha mencionado, Aristide, cada vez más solo, delegó las tareas de seguridad y represión a bandas armadas paradelincuenciales, permitió el auge del narcotráfico y la corrupción mientras se derrumbaba la economía, y agudizó la polarización social con un uso habitual de la violencia política y del fraude electoral.

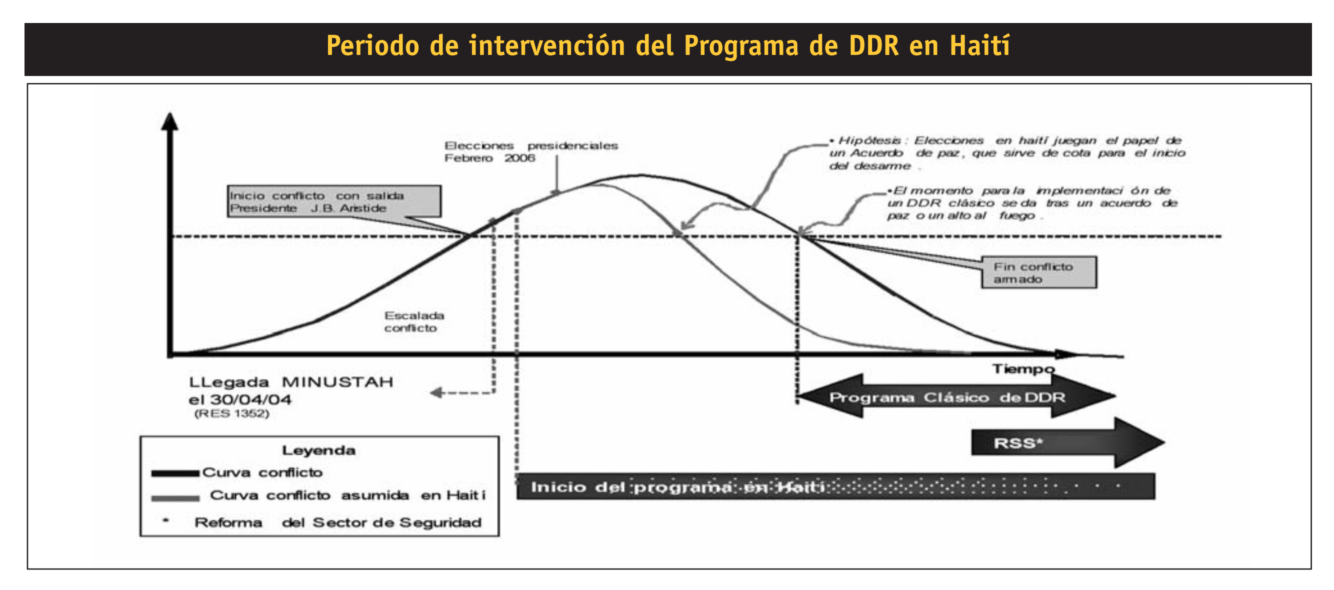
Actualmente, en materia de seguridad y tres años después de la implantación de la MINUSTAH, el programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de antiguos combatientes puesto en marcha,

similar a otros realizados en otros contextos, no ha conseguido reducir el nivel de violencia armada en Haití. En Haití no se puede llegar a detectar con claridad un conflicto armado entre partes enfrentadas y bajo motivaciones políticas. Tampoco se ha constatado la consecución de un proceso de paz que culminara con algún tipo de acuerdo. Además, de manera más concreta, se constató que el grupo objetivo a desmovilizar (los antiguos militares, las FAd'H) era la principal prioridad, pues inmediatamente después de la salida del Presidente Aristide, éstos podían suponer una gran amenaza con una previsible demanda para la reconsideración de su estatus como FFAA[6].

La falta de comprensión inicial de varios de los motivos expuestos llevó a la "importación" de experiencias y lecciones aprendidas de procesos de DDR realizados en países africanos como Burundi o Sierra Leona. A todo esto habría que añadirle la prioridad dada por parte de la MINUSTAH de llevar a cabo un proceso electoral y la falta de una PNH consolidada. El siguiente gráfico pretende dar cuenta de las diferencias en la intervención del programa de reducción de la violencia armada en el país, en comparación con la puesta en marcha de un programa de DDR tras un conflicto armado más convencional. Los supuestos establecidos son motivo de controversia, en especial por el hecho de equiparar el rol de un proceso electoral con el de un acuerdo de paz y el considerar un inicio tardío de la reforma del sector de seguridad.

Para intentar paliar esta situación, la Sección Integrada de DDR de la MINUSTAH, tras una primera aproximación infructuosa a partir de su implantación en 2004 en la que establecía un DDR más convencional, ha establecido una aproximación multifacética para la reducción de la violencia armada en el país, la cuál está basada en cinco ejes complementarios: negociación y desarme de los grupos armados; seguridad; atención a menores; reintegración de mujeres asociadas con grupos armados; y revisión del cuadro legislativo sobre armas ligeras. A modo de valoración de esta estrategia para la reducción de la violencia, si bien conceptualmente parece una idea bien planteada, su ejecución hasta el momento presenta ciertas dudas.

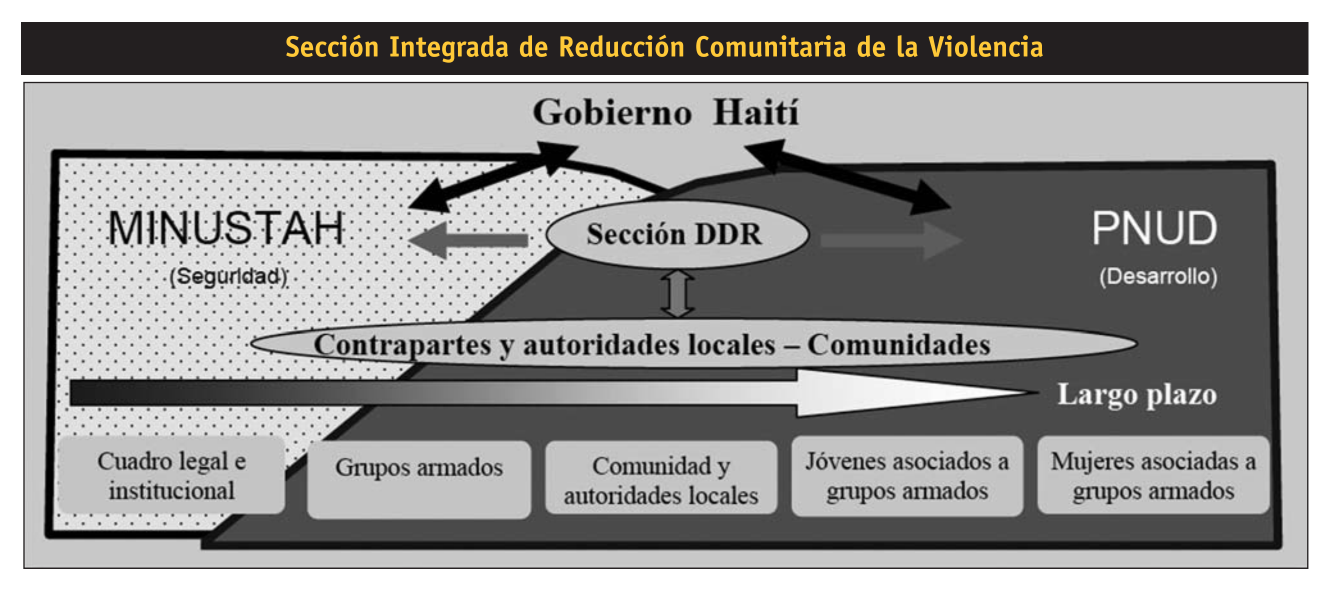
Periodo de intervención del Programa de DDR en Haití



Fuente: GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC; *DDR – A practical field and classroom guide*, 2004.

[6] Este colectivo mantiene una página web: www.armeedhaiti.org, donde exponen sus argumentos a favor de su restablecimiento oficial.

Sección Integrada de Reducción Comunitaria de la Violencia



Fuente: UNDDR, *Haiti Country Programme*.

Las necesidades vitales tan acuciantes que tiene la mayor parte de la población haitiana llevan a que la vinculación entre la seguridad y el desarrollo sea muy estrecha. La necesidad de homogeneización de la estrategia de reducción de la violencia pasa por delimitar qué tipo de proyectos llevar a cabo desde la propia comunidad, los cuales pueden ir desde la sensibilización y la educación en materia de paz y negociación de conflictos, hasta proyectos de desarrollo y reconstrucción física de las zonas afectadas (limpieza de escombros, potabilización del agua, reconstrucción de infraestructuras). Así, se podrá identificar a los líderes comunitarios, empoderando al sector local. En definitiva, este tipo de aproximación debería ser la perspectiva que se debería intentar adoptar en los procesos de desarme dentro de la construcción de paz, ya que, el hecho de que los beneficios que se puedan dar sean de carácter colectivo, sirve para el empoderamiento de la propia comunidad, enmarcados a su vez como un componente más de los programas *más amplios de reconciliación y recuperación para la comunidad* (Escola de Cultura de Pau, 2007).

En otro orden de cosas, la consolidación y aplicación del marco legislativo no podrá ser efectiva sin un fortalecimiento del Estado haitiano que, en materia de seguridad, pasa por la reforma, en paralelo, del sistema policial y judicial. Hasta ahora ha habido un lento progreso en estos aspectos, bien por la fragilidad del Gobierno (tanto el de transición como el electo) o bien por la priorización de las tareas vinculadas con las elecciones por parte de la MINUSTAH. La visión de la sociedad civil ha sido en todo momento crítica, debido a las malas experiencias pasadas, cuando las fuerzas policiales eran un instrumento de violencia armada utilizado desde el Gobierno.

Sobre la reforma policial, actualmente se calcula la existencia de unos 7.000 efectivos, lo que conlleva a un ratio de un policía por cada 1.100 habitantes[7], uno de los porcentajes más bajos de toda América Latina. El propio Gobierno ha estimado que para 2008 la cifra alcance los 9.000 policías y los 14.000 en 2010, lo que llevaría a unos porcentajes parecidos a los de los países desarrollados. El actual bajo número y la falta de confianza desde la sociedad civil, debido a que la violencia tradicionalmente ha sido utilizada por el Gobierno, ha llevado a la proliferación de una gran cantidad de compañías de seguridad privada.

Respecto a la reforma judicial, resulta poco válido apostar por la transparencia judicial cuando no se presentan alternativas factibles, ya que la corrupción ha llegado incluso al nivel de los jueces, por lo que

7 Se estima que la población total de Haití se sitúa alrededor de los 8,5 millones de habitantes.

también se requiere un proceso de verificación, sumado a un incremento de recursos. Buena muestra de ello es el fenómeno de la detención preventiva: de los alrededor de 5.000 detenidos que acostumbra a haber, sólo se juzga aproximadamente a un 3%, lo que es otro motivo de desconfianza hacia el procedimiento judicial, mientras el resto, o son liberados o permanecen en situación de detención preventiva. Además, esta disfuncionalidad del sistema judicial se caracteriza por un alto grado de corrupción ante las amenazas de la violencia y el crimen organizado. A partir de un código penal anticuado, el Estado no puede garantizar la seguridad de los ciudadanos, y es incapaz de llevar a cabo juicios justos. Además, las condiciones de las prisiones son pésimas.

Finalmente, parece lógico añadir que los dos procesos anteriormente señalados necesitan un alto grado de coordinación. Hasta el momento, existía una gran desconfianza entre ambas instituciones; los magistrados reprochan a los policías su arrogancia, insubordinación y la connivencia con el narcotráfico o los secuestros. Por su parte, la sección policial estimaba que la justicia era corrupta y que liberaba a efectivos de grupos armados anulando sus esfuerzos en la lucha contra la inseguridad. Como se observa, la formación de un Estado de derecho, una vez cerrado el ciclo electoral, pasa por la creación de una estructura y estrategia a nivel nacional también en otros aspectos como la administración pública. Para ello, la asistencia que la comunidad internacional preste al Gobierno de Haití debe ser coordinada y menos asistencialista.

5. Conclusiones: retos y dilemas para la intervención humanitaria desde la perspectiva de la seguridad

La falta de una estrategia coordinada desde distintos niveles es un aspecto que necesita importantes mejoras en materia de seguridad para la reducción de la violencia armada, pero que a su vez puede servir para responder a las principales dudas planteadas acerca de la acción humanitaria a realizar. Así, se podrán identificar aquellos elementos que no deban ser extrapolados y que lleven a un mayor beneficio en la acción humanitaria.

En primer lugar, resulta fundamental consolidar la homogeneización dentro del sistema de Naciones Unidas, lo cual pasa por responder a las recomendaciones ya mencionadas por el Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz: crear una *Commission pour la Réduction de la Violence* (CRV), para acogerse con más precisión a la resoluciones 1702 y 1743 del Consejo de Seguridad de la ONU[8], con una estructura presupuestaria única y que formalice el rol del UNICEF en esta unidad. Si bien este dispositivo ya se venía haciendo efectivo desde su inicio, el propio Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz, en visita al país en marzo de 2007, constató una falta de comunicación e implementación de políticas de carácter muy distinto entre el UNICEF y la MINUSTAH. Es por eso que este Departamento recomendó establecer una línea estratégica operacional conjunta, bajo una estructura y una gestión presupuestaria integrada y bajo el liderazgo de la MINUSTAH y el PNUD.

Una de las principales cuestiones que se plantea en este taller, en aras de una mejor acción humanitaria, reside en el debate acerca de los principios de neutralidad e imparcialidad. El ejemplo de ello es visible en la relación que tiene la operación de Naciones Unidas con el Gobierno. Las debilidades detectadas en la estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional para el Desarme, Desmantelamiento y Reintegración (CNDDR) son un fiel reflejo de las numerosas necesidades de asistencia hacia el Gobierno para formar un verdadero Estado de derecho. Para valorar las relaciones entre Gobierno (en este caso, bajo la figura de la CNDDR) y la MINUSTAH habría que añadir la persistencia de una fuerte tradi-

[8] Véase la resolución 1702 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc06/scrl06.htm> y la 1743 en <http://www.un.org/spanish/docs/sc07/scrl07.htm>.

ción de apropiación nacional y desconfianza respecto lo externo, además de un alto grado de desconfianza de la ayuda procedente del exterior ya que, tras muchos años de intervención, el dinero comprometido ha sido proporcionalmente muy superior a los resultados conseguidos sobre el terreno. En el ámbito de las organizaciones internacionales, se ha destacado la falta de impacto de los proyectos impulsados por la comunidad internacional y el derroche de fondos en un país con necesidades tan acuciantes. Un fortalecimiento en la comunicación y la transparencia ayudaría sobremanera a disipar dudas sobre los objetivos de la CNDDR y, como consecuencia, del Gobierno al que representa. Así, se conseguiría implicar a la población en el proceso de reformas para que ésta esté en todo momento informada de los logros y participe de manera activa, en la medida de sus posibilidades. Paralelamente, se deberían iniciar programas de carácter social, especialmente centrados en la generación de empleo, en aquellas zonas más afectadas por la violencia y que estén dirigidos a los colectivos en riesgo potencial de integrarse en alguno de los diferentes grupos armados que actualmente operan en el país.

Extrapolándolo al ámbito humanitario, la OCHA, en su llamamiento especial de 2007 (*Transitional Appeal 2007*), señaló como un factor clave para la estabilidad del actual Gobierno, la inmediata y visible distribución de los dividendos de la democracia entre la población, en la búsqueda de la paz, la justicia y la equidad social. Esta petición encaja con el desarrollo por parte de la MINUSTAH de los denominados *Quick Impact Projects* (Proyectos de Impacto Rápido) que se han puesto en marcha en barrios haitianos como Cité-Soleil, después de llevar a cabo importantes operativos de seguridad en los que se ha detenido a numerosos miembros de grupos armados responsables de la violencia. Estos proyectos, encaminados a normalizar la vida de las personas que han sufrido una continuada situación de violencia, son desarrollados en algunos casos de forma conjunta con ONG o Agencias de la ONU y en otros casos, de forma exclusiva por miembros de la MINUSTAH. En estos casos, las competencias deben estar claramente descritas para que la Misión sólo desarrolle proyectos donde tenga una ventaja comparativa específica respecto a las organizaciones propiamente humanitarias.

Otra de las principales cuestiones a plantear es la diatriba entre el desarrollo y la ayuda humanitaria, para así explorar los límites de una visión asistencial de la acción humanitaria en los contextos de conflicto de larga duración. En esta ocasión, esta debilidad estatal también se refleja en la necesidad de coordinar las iniciativas que las organizaciones nacionales e internacionales ya vienen realizando en el país, lo cual puede llevar a la duplicación de esfuerzos y, de manera proporcional, minimizar los resultados sobre el terreno. El caso más reseñable se puede hallar en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que con la financiación de EEUU (USAID), realiza una serie de proyectos que se enmarcan en el Programa de Revitalización y de la Promoción de la Comprensión y de la Paz (PREPEP, por sus siglas en inglés). Aunque pueda parecer que la parcelación de las actividades puede quedar, teóricamente, bien delimitada, (la OIM realiza tareas de reconstrucción física, mientras el PNUD realiza las de reconciliación) las diferencias entre la cronología de implementación de los proyectos (la OIM viene operando desde 2004), las fuentes principales de financiación (EEUU para OIM y Canadá en el proyecto del PNUD), así como la similitud de objetivos, puede llevar a una duplicación inútil de esfuerzos que no hará más que repercutir negativamente en las comunidades. Así

Otra de las principales cuestiones a plantear es la diatriba entre el desarrollo y la ayuda humanitaria, para así explorar los límites de una visión asistencial de la acción humanitaria en los contextos de conflicto de larga duración

pues, este desdoblamiento llevará a una sobreactuación que lleva a la peligrosa esfera del asistencialismo en esta materia.

Por todo ello, la asistencia internacional debe ser coherente, consistente e implementada por el Gobierno haitiano siempre que sea posible. Esta asistencia ha de ser enfocada a largo plazo, huyendo de "estrategias de salida" a corto plazo para problemas crónicos. Asimismo, se tiene que priorizar la creación de mecanismos de mejora de la coordinación de la ayuda desembolsada en el país, además del trabajo de los diferentes Gobiernos, agencias internacionales y ONG presentes en el país (Perito, 2007).

Por otra parte, se detectan otras carencias en las iniciativas de reducción de la violencia armada que no se deberían dar en la acción humanitaria: la participación local, la agenda del donante y la universalidad de la ayuda. Aunque en Haití no haya existido una amplia tradición de base comunitaria, buena parte de las organizaciones locales reclaman una mayor atención y la comunicación de estrategias y resultados por parte de la comunidad internacional. Un amplio conocimiento del contexto podría servir para realizar un mapeo de cuáles son las principales iniciativas que surgen desde la sociedad haitiana. Una de las iniciativas de mayor prestigio en el ámbito de la seguridad es la de la *Campagne pour la Réduction de la Violence en Haití*[9], aunque también se hallan otras iniciativas que trabajan en ámbitos más específicos: Justice et Paix, *Réseau National des Droits Humaines (*RNDDH), CRESFED, *Quisqueya International Federation Development* (QIFD), GRAMIR. Ejemplos como éstos sirven para visualizar las distintas opciones que ofrecen algunas organizaciones haitianas que, a pesar de presentar alternativas de trabajo válidas, todavía no han sido contempladas por la MINUSTAH. En definitiva, todas estas organizaciones, incluidas las que cuentan con apoyo institucional, se pueden diferenciar de las organizaciones locales y las de origen internacional que se implantan en el país, aunque en ningún caso se debe obviar la posibilidad de que haya organizaciones vinculadas con los grupos armados. Un empoderamiento de la esfera local resulta imprescindible para lograr un consenso mayor sobre el concepto, los principios, los valores y la práctica de la acción humanitaria.

En definitiva, más allá de tomar en consideración los elementos que no deben ser extrapolables desde el ámbito de la seguridad hacia la acción humanitaria, Haití debe tomar una perspectiva de implementar una aproximación de seguridad humana, es decir, una estrategia integrada donde la reducción de la violencia armada por medios coercitivos no siga siendo el principal estandarte, sino que a su vez se debe facilitar unas mejores capacidades del Gobierno, para evadirse de esta situación de fragilidad. Este hecho permitiría llevar a cabo una estrategia descentralizadora que llevaría a incrementar las capacidades de la producción agrícola (de gran arraigo) y en consecuencia una desmasificación de la capital. También conllevaría una mejor estructura de servicios básicos por todo el país y, en líneas generales, la percepción de mejora en el desarrollo por parte de la población local. Como antes ya se ha comentado, habrá que añadir la imperiosa necesidad de la creación de un Estado de derecho en condiciones, pasando principalmente por la reforma de los sectores policial y judicial.

Bibliografía

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Naciones Unidas. *Resoluciones 1542/2004, 1702/2006, 1743/2007 y 1780/2007 La cuestión relativa a Haití.*

Escola de Cultura de Pau. (2005). Haití: ¿Ahora o nunca? Informe sobre la situación y los retos del país. Obtenida de http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/haiti/informe001.pdf

Escola de Cultura de Pau. (2006). La consolidación de la rehabilitación posbélica en Haití:

[9] Para más información, véase <www.campagnecontreviolence.org>.

una responsabilidad compartida. Obtenida de http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/haiti/informe002.pdf

Escola de Cultura de Pau. (2007). ¿Un DDR para Haití? Iniciativas de la reducción de la violencia armada en el país, 2007. Obtenida de http://www.escolapau.org/img/programas/alerta/haiti/informe003.pdf

GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC; DDR. (2004). *A practical field and classroom guide*.

International Crisis Group. (2007). *Haiti: Prison Reform and the Rule of Law* (Informe, Latin America/Caribbean Briefing, No 15. Obtenido de http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4809&l=1

Muggah, R. (2004). Securing Haiti's Transition. Small Arms Survey.

Nascimento, S. (2006). Armed groups in Haiti: geographical distribution, internal dynamics, level of threat and community perceptions. MINUSTAH.

Perito, R. (2007). *Haiti. Hope for the future*. USIP. Obtenido de http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr188.html.

UNDDR, Haiti Country Programme, Naciones Unidas, 2006, obtenido en http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=80

Acción Humanitaria en Colombia

Víctor de Currea-Lugo, colaborador del IECAH.

1. Presentación

La crisis asociada al conflicto armado colombiano, en términos sociales, humanitarios y políticos, es la más antigua de América Latina y una de las más antiguas del mundo. Sin ser precisamente un conflicto desconocido, no es tampoco un conflicto que preocupe a la comunidad internacional, en parte por no significar ni estratégica ni políticamente un lugar tan relevante como otros conflictos y en parte porque la comunidad internacional, al igual que los colombianos, han aprendido a convivir con este conflicto como algo "normal". Es decir, que no es una exageración llamarlo un "conflicto olvidado".

Parte de esa despreocupación o, por lo menos, la falta de prioridad en la agenda internacional deriva de lo poco que se sabe del conflicto colombiano. Es un conflicto tan complejo como lo es Colombia, país en el que cada región tiene su propia dinámica hasta el punto que no es inexacto hablar de las "Colombias" en plural. Además de la complejidad del país, por supuesto no necesariamente más complejo que otros, se suma la cronicidad del conflicto. La guerra deja de ser programática para volverse metodológica[10]; lo usual entre la población civil empieza a leerse como "normal", incluyendo en tal "normalidad" los crímenes de guerra y, aún más, los cambios en el tiempo mismo, hacen que el abordaje del conflicto sea complicado por la excesiva cantidad de información acumulada. En esta complejidad, hay además del tiempo y la geografía, una considerable cantidad de actores, los cuales no son uniformes en su lógica, sino que cambian en diferentes períodos o espacios del conflicto.

[10] Categorías presentadas por Hernando Valencia Villa: una guerra metodológica es la guerra como fin en sí misma y una guerra programática es aquella que tiene un programa con el que justifica y al que supedita la opción militar, (Valencia Villa, 1993).

Otro elemento facilita la reducción del conflicto a una hipótesis unicausal: el narcotráfico, o el argumento de moda, el terrorismo, y un último elemento a mencionar que hace que ni siquiera los países fronterizos con Colombia muestren una particular preocupación por la crisis es que sucede esencial y casi exclusivamente dentro de sus fronteras, y por tanto no genera una desestabilización de la región.

Estos elementos introductorios, más que dar luces sobre lo que sucede, muestran la necesidad de estudiar qué pasa. Ahora, el estudio de la situación humanitaria en Colombia no es fácil tampoco, no sólo por la complejidad del país y del conflicto, sino porque no es una crisis que se resuelva solamente con, por ejemplo, ayuda alimentaria. La crisis humanitaria colombiana es aguda en la medida en que hay una demanda diaria de necesidades que deben ser cubiertas, y a la vez crónica debido a la acumulación de años y años de necesidades básicas humanitarias insatisfechas, olvidada. A nivel internacional Colombia no es un país prioritario y a nivel nacional los desplazados son negados como realidad.

Una última consideración es la percepción que se tiene de lo humanitario. Para algunos, en Colombia lo humanitario nada tiene que ver con el derecho humanitario, entonces, la agenda de protección de los civiles como un deber estatal de las partes del conflicto armado no figura en el debate; para otros sólo tiene que ver la asistencia humanitaria clásica (salud, alimentos, etc.), y entonces la protección de derechos humanos como parte de la acción humanitaria queda excluida; y para unos últimos, la acción humanitaria debe extenderse en su agenda hasta abordar la totalidad de los problemas colombianos, con lo cual la agenda política del movimiento social debe ser materia de las agencias humanitarias.

El presente trabajo empieza presentando una definición de lo humanitario, una breve y modesta presentación del contexto político (que no es el objetivo fundamental en este trabajo), continúa con una presentación de los afectados de la guerra y la respuesta humanitaria que se les otorga. Se menciona luego el debate sobre la vigencia del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en Colombia y su interpretación, para finalizar presentando el debate sobre los límites de lo humanitario y, por supuesto, las causas de la crisis humanitaria colombiana: una crisis que no nace en la falta de alimentos o en la presencia de un actor armado, sino que nace en las causas últimas del propio conflicto.

2. Acción humanitaria como concepto en Colombia

Uno de los problemas de hablar de un concepto universal como el de acción humanitaria en un contexto como el colombiano es que tiene, como todos los contextos, percepciones y apropiaciones particulares, es la tensión entre el consenso más o menos logrado sobre, en nuestro caso, lo que es la acción humanitaria y el cómo se usa en este caso específico. Sucede, más o menos, con muchas nociones cargadas de valores y de subjetividades humanas: salud, paz, libertad, etc.

En el caso colombiano, por ejemplo, los paramilitares que se desmovilizan reciben un salario durante 18 meses y a tal cuantía se le llama "ayuda humanitaria"; es decir, cualquier política pública (discutible como todas, pero más ésta) se llama humanitaria porque beneficia a alguien, pero no toda política pública por tener un beneficiario puede ser llamada humanitaria; en este caso, es peor su uso porque la mal llamada "acción humanitaria" está destinada a los victimarios y no a las víctimas del conflicto armado. La definición de la prensa, de la sociedad y del Estado, se distancia de la noción académica de lo humanitario.

Ese no es un problema solo colombiano. Uno de los premios *Oscar* de cine, es llamado "humanitario" y se otorga, por ejemplo, a los que han salvado películas viejas de la destrucción, lo que es loable pero no humanitario. Como creemos en lo humanitario, nos oponemos a llamar a cualquier cosa con tal nombre.

También es relevante el énfasis que en Colombia se daba a lo humanitario, ligado casi únicamente a

los acuerdos humanitarios y éstos referidos casi de manera exclusiva, al intercambio entre personas detenidas en las cárceles colombianas y personas secuestradas y/o retenidas por la guerrilla en las montañas; afortunadamente esta tendencia se ha ido corrigiendo hacia una perspectiva más amplia.

En las elites del Gobierno colombiano, poco gusta que la acción humanitaria traspase los límites de un mandato minimalista, basado en la caridad, que mencione el DIH y que aborde el tema de la prevención; a algunos de la izquierda no les gusta que exista una acción humanitaria "no comprometida", es decir, que no abarque el cien por cien de la agenda política ni que permita la instrumentalización de lo humanitario a servicio de la causa de las izquierdas.

Esto no quiere decir que los humanitarios deban cerrar los ojos ante la realidad política, quiere decir que los humanitarios no deben ni pueden, sin renunciar a su papel, cumplir con las tareas y demandas de la lucha política. Una cosa es la acción humanitaria políticamente informada (como debe ser) y otra la acción humanitaria políticamente dirigida. Los desaparecidos son un asunto humanitario por las razones humanitarias intrínsecas que implica este crimen, por más que a las elites no les parezca un asunto humanitario; por otro lado, la lucha por la mejora salarial no lo es, por más noble que nos parezca y por más que la izquierda espere que lo humanitario se comprometa en este sentido.

Lo humanitario es un fin en sí mismo que no pregunta por el sujeto político en toda su dimensión. Ahora, no todo lo que se hace a favor de un desplazado es "humanitario" ni todo lo no-humanitario es malo y/o perverso. La lucha política que se desarrolla desde organizaciones de desplazados no es humanitaria, pero no por no serlo es ilegal o inmoral.

Para el Estado, lo humanitario está basado en su propia formulación jurídica, en el caso de los desplazados forzados. Dice la ley colombiana que: "una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la Atención Humanitaria de Emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas"[11].

La expresión "una vez se produzca" conlleva que no hay espacio para la prevención en la acción humanitaria, esto se deriva de que el sistema institucional creado para la asistencia a los desplazados (que no a todas las víctimas del conflicto) es una mala copia del mal sistema para la prevención de desastres, en el cual la prevención tampoco tuvo mucha cabida. Como en el caso de los desastres, lo que subyace, es que el desplazamiento es un evento "natural" frente al que sólo queda esperar que suceda.

Lo humanitario es un fin en sí mismo que no pregunta por el sujeto político en toda su dimensión. Ahora, no todo lo que se hace a favor de un desplazado es "humanitario" ni todo lo no-humanitario es malo y/o perverso

En la norma citada arriba, se crea una innecesaria confusión entre ayudar, asistir, socorrer y atender, como si se tratara de una diferencia sustancial, mientras que la palabra "proteger", en cambio, se desdibuja en el asistencialismo. Y el intento por concretar los servicios a ofrecer, termina por constituir una lista cerrada que, conociendo la tradición colombiana, no será leída como una guía para la acción sino como una insalvable barrera que no se puede traspasar.

Y luego, la misma ley establece que la ayuda se dará por tres meses, prorrogable excepcionalmente durante tres meses más. Esto desconoce por comple-

[11] Artículo 15, Ley 387 de 1997.

to lo que es un conflicto crónico a la vez que la incapacidad del Estado de dar respuesta a las necesidades de reubicación y/o de retorno en menos de tres meses. Los refugiados del Sahara Occidental (desde 1975 viviendo en campamentos en el sur de Argelia) o en Palestina (ocupados desde 1967) muestran que las necesidades humanitarias no se pueden delimitar por decreto. En Colombia, en la tradición de crear categorías "propias", incluso se llega a lo retorcido de diferenciar entre "atención inmediata" y "atención de emergencia" diciendo que la primera es por 15 días y la segunda por tres meses, diferenciación inútil e irrelevante. Recientemente, la Corte Constitucional rechazó la noción de "ayuda por tres meses" porque no corresponde con la realidad que viven los desplazados[12].

En el caso colombiano, como en la mayoría de guerras y de las acciones humanitarias, aparecen palabras-slogan: "perspectiva de género", "enfoque de derechos", etc. El problema no es nombrarlo sino llevarlo a la práctica. Con relación al enfoque de derechos hay, por lo menos, dos espacios donde esto debe materializarse: a) incorporar el componente de protección de derechos humanos de las víctimas como parte de la estrategia general de la acción humanitaria y b) ofrecer la asistencia clásica con criterios de universalidad e imparcialidad respetando la dignidad de las personas; no se trata sólo de dar cursos de derechos humanos a los desplazados sino de garantizar, por ejemplo, la salud de acuerdo a una concepción de la misma como derecho humano.

Llama la atención que el modelo de asistencia a las víctimas repite, hasta el cansancio, la necesidad de un enfoque no asistencialista basado en los derechos humanos, pero esto no es más que un discurso; en la práctica la estigmatización niega por completo la lógica de derechos y el pretexto de "no caer en el asistencialismo" niega la ayuda material. Para hacer más patética la situación, debe tenerse en cuenta el doble rasero institucional entre los desplazados y los desmovilizados de los grupos paramilitares.

El problema lingüístico no es baladí. En cierta ocasión el mismo ACNUR usó la expresión "desplazados interfronterizos" para referirse a personas que cruzaron la frontera venezolana buscando protección; el Gobierno venezolano sólo desde febrero de 2004 empezó a reconocer a colombianos que cruzan la frontera como refugiados[13]. En este caso, no son "desplazados interfronterizos" (categoría inexistente en el derecho internacional) sino refugiados en toda su dimensión política y jurídica. Pero éste es sólo un ejemplo: figuras como "neutralidad activa" presentan problemas políticos y jurídicos[14]. Pero al margen de tales problemas lo que preocupa es la noción generalizada de que Colombia tiene un conflicto tan único y tan especial que requiere un derecho humanitario y una acción humanitaria tan especial que hace inaplicable normas generales.

Hay un ejemplo que ilustra el uso que se hace de la palabra humanitario. En un apartado de un libro sobre el conflicto colombiano se habla del "desminado humanitario" (como si hubiera de otro tipo), para más confusión lo adjetiva como: "desminado humanitario de tipo transicional" y se propone incluso un "desminado humanitario con diferenciación de género, étnica cultural y generacional" (Villarraga Sarmiento, 2005, p. 283). Esto podría ser válido para la formación frente al tema, la atención a las víctimas u otra de las variantes de la acción humanitaria respecto a las minas, pero no para el desminado como tal; este es un claro ejemplo del abuso del término, abuso que poco ayuda y confunde mucho.

Otro ejemplo de lo semántico y lo humanitario está en la definición de "actores armados", ya que aunque hay algunos autores (muy pocos, eso sí) que incluyen a los paramilitares, existen otros (menos aún que los anteriores) que incluyen a las Fuerzas Armadas; los hay quienes incluso aceptan la interac-

[12] CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia de Constitucionalidad C-278 de 2007.

[13] Unos 4.000 desplazados colombianos se han refugiado en Ureña (Venezuela) en los últimos diez años, *El Tiempo*, Bogotá, 21 de julio de 2004.

[14] Para una crítica de esta concepto, ver (Marcos y De Currea-Lugo, 2002, p. 33-36).

ción, hoy innegable, entre el paramilitarismo y las Fuerzas Armadas. Se ha llegado a dar el caso de declaraciones de la misma Cruz Roja Colombiana en las que se dice que la policía es "civil y neutral"[15] y por tanto cercana a la misma Cruz Roja. En el sistema de alertas tempranas participan las Fuerzas Armadas, el problema es ¿cómo pedir protección de las Fuerzas Armadas a los desplazados cuando éstos en conjunto con los paramilitares, son los principales causantes de desplazamiento en Colombia?

Hay una confusión entre los "acuerdos humanitarios" a ser suscritos por las partes del conflicto armado y las "demandas de humanización" que son las exigencias de la población civil de respetar el DIH. Salvo los casos de los Acuerdos de Maguncia (con el Ejercito de Liberación Nacional) y el Acuerdo del Nudo del Paramillo (con las Autodefensas Unidas de Colombia) no hay, en rigor, una propuesta de humanización del conflicto aceptada por las partes del conflicto.

3. Geografía de lo humanitario

Existe un concepto que es el del "espacio humanitario", pero éste no depende solamente de la geografía, ya que es un concepto no sólo físico sino relacional, en el que se busca el respeto por el modo de actuación característico de la acción humanitaria; es decir, su orientación hacia las necesidades de las víctimas basada en principios y valores (Rey Marcos y De Currea-Lugo, 2002).

Además existen ciertas zonas geográficas, áreas de protección, reconocidas en el derecho internacional humanitario. A nivel colombiano, las comunidades han tratado de apropiarse de las categorías del derecho humanitario (comunidades de paz, inicialmente llamadas comunidades neutrales, zonas humanitarias, etc.) en aras de garantizar su propia supervivencia.

Según el derecho humanitario, las "zonas neutralizadas" o "zonas de protección" son consideradas como zonas designadas por las partes de un conflicto para la protección de civiles[16]; las zonas desmilitarizadas reciben tal categoría por un acuerdo entre las partes[17], pero esas zonas no aparecen como tal en el caso de conflictos armados internos. Ahora, ¿podríamos negar el carácter de bien protegido a una zona organizada no por las partes de un conflicto interno, sino por la propia población por una simple formalidad jurídica?

Ya hay ejemplos de aplicación laxa de tales normas en aras de proteger a víctimas de los conflictos, como es el caso de la "Red Cross Box", acordada entre Gran Bretaña y Argentina en la Guerra de las Malvinas (una zona sanitaria delimitada en el océano) y las denominadas "zonas seguras" establecidas por las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.

Incluso, en el caso de conflictos internos, con relación a las "acciones de socorro", el Protocolo II, artículo 18, dice: "La población civil puede, incluso por propia iniciativa, ofrecerse para recoger y cuidar los heridos, enfermos y náufragos", por tanto, no es descabellado afirmar que, en el caso colombiano, las comunidades que han declarado áreas particularmente vulnerables como "zonas humanitarias" recogen el espíritu del Derecho Internacional Humanitario, al punto que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos así lo ha ratificado (marzo de 2005) como un mecanismo de protección de personas civiles. Dicho esto, no puede verse como una herejía, llamar "zona humanitaria" a las zonas establecidas por población civil en estos casos, aunque no es precisamente un uso ortodoxo de la expresión.

Esto no quiere decir que otro poblado o asentamiento habitado por civiles, al no ser una "zona humanitaria", pueda ser objeto de ataques, ya que no toda zona no humanitaria es, por descarte, objetivo militar. Se trata de comunidades de civiles que han

[15] Para la definición de combatiente ver el artículo 43 del Protocolo I adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949: "Las fuerzas armadas de una Parte en conflicto se componen de todas las fuerzas, grupos y unidades armados y organizados, colocados bajo un mando responsable..."

[16] Ver: Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, artículos 14 y 15.

[17] Protocolo I adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, artículo 60.

jugado con nominaciones locales, entre las que entra la palabra humanitario, sin que haya un uso perverso.

Por otro lado, la denominación de "zona humanitaria" puede ser un arma de doble filo: parece un elemento de protección pero, la verdad es que permite su descalificación una vez la comunidad allí asentada busca hacer uso de sus derechos constitucionales más allá de lo humanitario; es decir, se le puede descalificar diciendo que "no son neutrales" y que desarrollan actividades "políticas".

Es el caso de las llamadas "comunidades de paz" como San José de Apartadó y San Francisco de Asís, que han incluso desarrollado códigos internos (Reglamento Interno y Reglamento General, respectivamente) para mejorar la convivencia de acuerdo a principios del derecho internacional y la condición de civiles[18]. Su eje central es preservar la calidad de civiles de los miembros de su comunidad, tanto en el fondo como en las formas. Y más allá, reconstruir la comunidad, algo que es más que humanitario, muy loable, pero frente a lo cual la palabra humanitario se queda corta.

Otro espacio geográfico de lo humanitario son los cinco "Centros Humanitarios y Comunitarios" en el río Atrato, donde se ofrece ayuda humanitaria. Éstos fueron creados después de la masacre de Bojayá hecha por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Son una respuesta al desplazamiento forzado hacia Quibdo, la capital de Chocó. En ellos juega un papel fundamental la iglesia y las mismas comunidades, pero allí hay también una apuesta política por la paz, que no por política (salida negociada al conflicto armado) lo que desdice del carácter humanitario a tales sitios. Igual, el ejercicio de sus derechos políticos (por ejemplo, exigir la titulación colectiva de tierras a comunidades negras, reconocido en la Constitución) no es neutral, pero es que las víctimas no tienen que ser neutrales, les basta ser civiles. La idea es permanecer en su propia tierra, rechazar el desplazamiento, evitar el desmembramiento de la comunidad, mantener la organización comunitaria y mantener procesos productivos[19].

4. Otros usos de lo "humanitario"

La respuesta a las necesidades humanitarias en Colombia tiene un esquema que empieza a preocupar: abundan los comités y los protocolos, hay un sistema para la atención a desastres, otro similar para atender desplazados, una mesa interinstitucional para el análisis del problema de la tierra, una comisión para la búsqueda de desaparecidos, y una multitud de siglas. Tantas comisiones como tipos de crímenes, y asimismo protocolos y agendas, planes nacionales, normas en exceso. ¿Qué tiene todo esto de malo si la moda es lo interinstitucional, multidisciplinario, participativo y pluridimnensional? Que el medio se ha ido convirtiendo en el fin, y la dinámica burocrática "humanitaria" no logra servir para lo que fue creada: dar ayuda oportuna y eficiente; la burocracia humanitaria se pierde en un mar de siglas; lo humanitario deja de ser un fin en sí mismo, así humanitario es cualquier cosa y nada.

Además, los actores armados (definición que, salvo que se explique lo contrario, incluye indudablemente a las Fuerzas Armadas), tratan de justificar sus acciones incluso reinterpretando el derecho humanitario según sus conveniencias, algunas veces con el argumento simplista de que el conflicto colombiano es tan "particular" que por tanto requeriría un derecho internacional "particular", argumentación tramposa y carente de bases sólidas, y que conduce a una peligrosa "colombianización" del derecho humanitario (De Currea-Lugo, 2007). El grave problema es la confusión que generan para la aplicación, por ejemplo, del principio de distinción:

18 Ver tales reglamentos en (Villarraga Sarmiento, 2005, p. 136-141).

19 Ver el video de PCS: "Centros Humanitarios y Comunitarios" PCS página web (Project Counselling Service), www.pcslatin.org/pcs.htm consultado en mayo de 2007.

"salta a la vista la complejidad que reviste para los actores de la guerra establecer la distinción clara entre combatientes activos, combatientes pasivos, simpatizantes activos más simpatizantes pasivos, auxiliadores, informantes, proveedores, estafetas, recaudadores de impuestos, extorsionistas, transportadores, asesores, comisionistas, benefactores, promotores, encubridores, etc. y el resto de la población civil" (Autodefensas Unidas de Colombia, 1997, p. 11).

Las víctimas tienen derecho a la asistencia, las personas tienen derechos humanos más allá de la asistencia humanitaria, los ciudadanos tienen derechos más allá de su posición política. Por ejemplo, para la Defensoría del Pueblo, las manifestaciones de los desplazados son "movimientos de carácter esencialmente político-humanitario que pretenden hacer visible ante la comunidad nacional e internacional la situación (...). Desafortunadamente, gran parte de los líderes de estas movilizaciones han sido asesinados posteriormente o han tenido que huir..." (Defensor del Pueblo, 2004, p. 136).

La descripción de las consecuencias es correcta, pero no la caracterización de "político-humanitario", ya que no todo lo que hacen los desplazados es humanitario ni tampoco todo lo que demandan. Ellos siguen siendo personas con derechos civiles y políticos con todo el derecho a ejercerlos, por lo que reducir sus demandas a lo "humanitario" es relativizar su ciudadanía. Los desplazados tienen derecho a protestar y no por eso son menos desplazados. Precisamente protestan pidiendo más allá de una asistencia humanitaria porque lo humanitario, por definición, no hace política pública, política pública que puede ser demandada por cualquier ciudadano, sea o no desplazado. En la confusión entre lo político y lo humanitario, ambas pierden: lo humanitario porque se malogra su fin en sí mismo, lo político porque se restringe a pedir ayuda.

Otro sesgo a mencionar es la convicción, no sólo en Colombia, de que la acción humanitaria tiene que ver con la construcción de la paz; eso es cierto sólo en la óptica de que todo tiene que ver con todo, en rigor no es así. Lo que se le pide a los humanitarios es que hagan su labor de protección y de asistencia bien; eso por supuesto puede alimentar los espacios de paz, la lucha contra la pobreza, la conciencia social, etc., pero tales espacios, luchas y conciencias no son de la agenda ni de los fines y ni siquiera de las prioridades de lo humanitario, son efectos secundarios positivos y loables, pero no buscados. Más aún, se pide que el humanitario sea pacifista cuando, en rigor, no se puede aceptar el derecho humanitario (las reglas de regulación de la guerra) y a la vez ser pacifista. No se puede regular algo y rechazar ese algo al mismo tiempo.

Por último, hay que mencionar la acción humanitaria referida, por no decir reducida, al desarrollo legal. En Colombia el desplazamiento forzado es un delito, así como los crímenes de guerra, y existe, sin duda, el desarrollo legal más alto del mundo en materia de protección a los desplazados, el texto normativo desarrolla y sobrepasa con creces los principios y las recomendaciones internacionales en materia de acción humanitaria particularmente para los desplazados, pero la esquizofrenia entre la norma y su implementación es, para decirlo de manera breve, absoluta (Guego, 2006). La acción humanitaria no es sólo una propuesta normativa sino una aplicación práctica de tales principios jurídicos.

5. Caracterización de la crisis colombiana

En Colombia hay desnutrición pero no hay hambruna, no hay un problema de acceso a fuentes de agua y la producción de alimentos podría ser más que suficientes para las necesidades de las víctimas. El problema central en materia de acción humanitaria es de protección; no se trata de una crisis humanitaria en el sentido clásico por falta de garantía de necesidades básicas sino principalmente por la situación de derechos humanos, crisis en la que la pobreza es un elemento esencial en la caracterización de la vulnerabilidad de las personas.

Son pocos los teóricos que definen a Colombia como un "Estado frágil"[20]; el Estado colombiano no es un Estado que no pueda, sino que es un Estado que no quiere. Colombia cuenta con instituciones y recursos suficientes: por ejemplo, es el principal donante del Programa Mundial de Alimentos para el caso colombiano, lo que sería impensable en el contexto africano: que el país asistido sea el financiador de su propia ayuda. En palabras de Iván Cepeda "el Estado ha sido débil para garantizar la democracia y los derechos de la población. Y ha sido fuerte para favorecer, invariablemente, los mezquinos intereses privados y corporativos" (Cepeda, 2007).

Colombia cuenta con un entramado institucional fuerte y con una capacidad de ejecución que se observa, por ejemplo, en su capacidad recaudadora de impuestos, la capacidad de detener personas, de realizar operaciones militares, de desarrollar industrias extractoras importantes. Otra cosa es que el sistema impositivo sea injusto, que la capacidad de captura esté sesgada en contra de los líderes sindicales y a favor de los paramilitares o que la capacidad del estado social sea deliberadamente frágil.

En relación con lo anterior, el conflicto colombiano no es sólo un "conflicto armado", reducido a la confrontación entre unas partes armadas (el Estado y los grupos armados organizados); es un conflicto que tiene unos antecedentes tales como la histórica exclusión política y la injusticia social.

5.a. Posición del Gobierno, Uribe frente a la crisis

La victimización del Estado, como discurso, no es una novedad. Desde hace décadas el Estado colombiano se presenta en los foros internacionales como víctima de unas guerrillas a las que presenta como terroristas (sin reconocer las causas sociales, políticas y económicas del conflicto armado), de unos paramilitares (negando todo vínculo entre las Fuerzas Armadas y estos grupos, vínculos sobradamente demostrados), de unos narcotraficantes (desconociendo los niveles de infiltración e incluso de financiación de campañas políticas por parte de los cárteles). No hay el más mínimo asomo de autocrítica.

Incluso, el debate de los números de las víctimas es una constante. El Gobierno niega que haya tantos desplazados, resta importancia a la desaparición, justifica las detenciones arbitrarias, etc., en resumen, maquilla las cifras. Es cierto que disminuyeron las masacres, pero los asesinatos "gota a gota" se mantienen; disminuyó el número de secuestros, pero aumentó el de detenciones arbitrarias.

Un ejemplo contundente es el relacionado con el número de sindicalistas asesinados. Dice Uribe: "Cuando este Gobierno empezó, Colombia había tenido años en los cuales asesinaban, 126, 168, 200 integrantes de organizaciones de trabajadores por año. Todavía no hemos llegado a cero, como quisiéramos decirle al mundo, pero este año ha muerto asesinado un trabajador sindicalizado del Inpec (Instituto Nacional Penitenciario de Colombia), y todo indica que no fue por razones relacionadas con su tarea sindical". Pero lo cierto es que a mediados de mayo ya habían sido asesinados 10 sindicalistas. En rueda de prensa (abril de 2007) Uribe sostuvo que en 2006 fueron asesinados 25 sindicalistas, cuando realmente fueron 71, incluso 4 más que en 2005 (Colectivo de abogados, 2007). Si la actual situación es culpa de los "grupos violentos", si no hay una violación sistemática de derechos humanos, si hay democracia, es fácil concluir que en Colombia no hay un conflicto armado (como lo sostiene Uribe[21]) y que no hay tampoco crisis humanitaria. Según éste, "las limitaciones de la democracia en Colombia no son limitaciones derivadas del Estado, son limitaciones impuestas por los violentos" (Uribe, 2003). Esta postura la ha mantenido a lo largo de todo su gobierno: "Ésta no es una guerra. Este no es un conflicto. Esta

[20] Uno de ellos es el actual Ministro de Defensa de Colombia: "Cuando se puso en marcha (el Plan Colombia), Colombia era un Estado fallido, y hoy es un Estado que funciona" El País, Madrid, 10 de mayo de 2007.

[21] COLOMBIA: 'Lineamientos para el enfoque de los proyectos de cooperación internacional', junio de 2005.

es una democracia garantista al servicio de 44 millones de ciudadanos, desafiada por unos terroristas ricos" (Uribe, 2003b).

Las organizaciones que trabajan, o bien en protección de las víctimas del conflicto armado o bien en derechos humanos, son sistemática y categóricamente presentadas como auxiliares de la guerrilla, en el pasado o como tapaderas de terroristas, en clave de nuestros días, incluyendo organizaciones internacionales como Amnistía Internacional o Human Rights Watchs. Esta postura es clara y pública desde el presidente hacia abajo:

> "... *observo también escritores y politiqueros que finalmente le sirven al terrorismo y que se escudan cobardemente en la bandera de los derechos humanos. Les da miedo confesar sus aspiraciones políticas y entonces tienen que esconderse detrás de la bandera de los derechos humanos (...) cuando los terroristas empiezan a sentirse débiles, inmediatamente envían a sus voceros a que hablen de derechos humanos. Muchas de esas críticas las han tomado de la página de Internet de las FARC. No tienen vergüenza ni limitaciones. Sacan libros en Europa sobre rumores y calumnias. Ellos saben que su única arma es la calumnia que hipócritamente se esconde detrás de los derechos humanos. Estos señores pueden saber que aquella determinación de derrotar al terrorismo y a sus secuaces, que una de nuestras decisiones políticas es aislar el terrorismo y que para aislarlo vamos a capturar a todos aquellos que delinquen por complicidad o por ocultamiento*" (Uribe, 2003b).

Cerrado el círculo de la teoría del terrorismo financiado por el narcotráfico, la situación humanitaria se vuelve marginal, no sólo para el Estado sino desafortunadamente también para una sociedad que ha reelegido a Uribe y que asume la violencia crónica, como algo normal, como algo natural, parte del paisaje, mientras la dinámica individual cotidiana resta aún más el tiempo para pensar la crisis colombiana.

6. La respuesta humanitaria

La acción humanitaria debería responder tanto a las necesidades de protección como de asistencia humanitaria, pues la asistencia desligada de la protección no sólo es insuficiente sino ingenua, es más funcional a la impunidad. Incluso, debe preguntarse por fases posteriores a la emergencia. El retorno o la reubicación de desplazados implica acción humanitaria, pero más que simple ayuda debe apuntar a garantizar soluciones justas y duraderas.

En Colombia, se sufre de problemas comunes a muchos conflictos y generales de la acción humanitaria: a) reemplazo de los derechos humanos por ayuda humanitaria (Palestina), cronificación de la ayuda y desarrollo de dependencia (Sahara Occidental), dictadura de la factura y tiranía del indicador (ONG y donantes internacionales), ausencia de *accountability*, crisis general de aplicación del DIH (Afganistán, Palestina), ayuda humanitaria como una "política de sustitución" de otro tipo de política exterior (caso de la Unión Europea), instrumentalización de lo humanitario (Acción Social), militares desarrollando "acciones humanitarias" (acciones cívico-militares).

Las organizaciones que trabajan, o bien en protección de las víctimas del conflicto armado o bien en derechos humanos, son sistemática y categóricamente presentadas como auxiliares de la guerrilla

Para los colombianos la acción humanitaria implicaría varias áreas:

a) un área asistencial de emergencia: salud, albergue provisional y nutrición;
b) un área asistencial no de emergencia: que incluye integración al sistema de salud; educación, soluciones de vivienda y generación de ingresos;

c) un área de protección: de la vida y la libertad de las personas, la integridad física, y acompañamiento a los retornados;
d) un área de acompañamiento jurídico: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, reconocimiento jurídico, derecho a la propiedad y derecho al retorno en condiciones de seguridad y dignidad. Esta acción humanitaria en el caso de los desplazados debería tener tres momentos de intervención: a) la prevención del desplazamiento; b) la protección a los desplazados; c) la búsqueda de soluciones justas y duraderas.

La financiación de las ONG (tanto nacionales como internacionales) impone agendas, y quedando las cosas políticas bajo el apartado de "recomendaciones". En 2004, el Estado filtró todos los proyectos del Laboratorio de Paz del Nororiente Antioqueño, amparándose en que el donante (la Unión Europea) decidió que el Estado participara en el diseño de los proyectos. Las nuevas versiones de los proyectos no hablan de conflicto armado, ni de salida política del conflicto. Incluso, se ha concluido, por parte de ONG colombianas, que el retraso en los desembolsos es un mecanismo de control político por parte de algunos donantes[22].

Hay un sesgo que debe mencionarse, una cierta idealización generalizada de las condiciones previas de vida de las personas desplazadas, con lo cual pareciera que vivían en el Edén y fueron expulsadas de allí por quienes hacen la guerra. Las implicaciones humanitarias de esta errónea noción es que bastaría el regreso al paraíso perdido para cumplir la tarea humanitaria, desconociendo las necesidades humanitarias, de supervivencia, antes del desplazamiento.

Un dilema a mencionar es la ineludible tensión entre el pobre que no se desplaza y que vive en los barrios receptores de los otros pobres que son desplazados. Esto genera una competencia por los recursos humanitarios entre "pobres-desplazados" y "pobres-no-desplazados", lo que favorece el establecimiento de mecanismos burocráticos de "control" de la ayuda (filtros), exclusiones y satanización del desplazado (discriminación). Los desplazados ricos (que los hay, principalmente por las acciones de chantaje y secuestro de las guerrillas) son otra cosa, ellos no requieren ayuda humanitaria, tienen recursos propios. Esto confirma que hay un componente de clase en las víctimas en Colombia.

Un último hecho general a mencionar es la vieja tendencia del ejército colombiano, las llamadas "operaciones cívico-militares" muy en la línea de lo que se conoce como las operaciones humanitarias llevadas a cabo por el Ejército, lo que en realidad no son operaciones humanitarias (De Currea-Lugo, 2003). Dichas operaciones "se enmarcan dentro de la política de seguridad democrática de militarización del territorio y de participación de la población civil en tareas de seguridad (...), la fuerza pública realiza funciones que no le son atribuidas por la Constitución Política y que disfrazan acciones militares como acciones humanitarias. Servicios como los de medicina general, cirugía y peluquería deberían ser prestados por entidades civiles" (Comisión Colombiana de Juristas, 2006, p. 436-437). El Gobierno desarrolla una ley que cierra hospitales y luego manda sargentos para que saquen las muelas de los campesinos, y a eso le llama acciones sociales. Luis Carlos Restrepo, Alto Comisionado de Paz, lo refirió de otra manera: "Mi oficina, por ejemplo, capacitará a los soldados de apoyo en solución pacífica de conflictos, tolerancia y convivencia". Los soldados usando la paz y los civiles envueltos en la guerra.

Podemos ubicar ciertos momentos centrales en la atención a los desplazados: 1995, cuando los desplazados son reconocidos gracias al estudio publicado por el Episcopado Colombiano; 1997, promulgación de la ley 387; 2000, promulgación de otra ley; 2001, reconocimiento del desplazamiento forzado como delito en el Código Penal (artículo 159[23]); 2004, la

22 Entrevista con un profesor universitario vinculado a varias ONG de derechos humanos, Medellín, mayo de 2007.

23 "Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión (...) e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas..."

sentencia de la Corte Constitucional T-025; 2004, el Sexto Informe de la Procuraduría sobre el (in)cumplimiento de la sentencia constitucional citada.

En general, se puede concluir, que la ayuda humanitaria estatal es considerablemente exigua, y por tanto incompleta, es sesgada, llega tarde, tiene una lógica de caridad más que una lógica de derecho, está altamente burocratizada.

Hay un debate sobre la naturaleza y calidad de los esfuerzos hechos por el Gobierno para cumplir sus deberes para con las víctimas del conflicto armado. "Mientras el país le dedica la décima parte de su presupuesto anual a la guerra (unos 10 billones de pesos), apenas el 0,42% va para la atención de una crisis humanitaria"[24]. Otras fuentes tratan de fijar de distinta manera la responsabilidad de la falta de una acción humanitaria adecuada: "La política humanitaria del Gobierno ha enfrentado muchas dificultades, en gran parte debido a la magnitud de la crisis, la falta de capacidad del Estado, la renuencia a desviar recursos fiscales del sector militar hacia los programas sociales, y la amplia brecha entre la planificación de políticas y la realidad" (ICG, 2003), se citan problemas de presupuesto y barreras burocráticas pero la realidad es otra y un poco más simple: no hay voluntad política.

7. La mirada de las víctimas

7.a . La definición de víctima: más allá del pasivo receptor

Mucho se discute sobre si las personas afectadas deben llamarse víctimas, beneficiarios, potenciales beneficiarios, sujeto-objeto de la acción humanitaria, desplazado o en situación de desplazamiento, o simplemente afectados. Este debate nominal no es tan relevante como lo que encierra: si se trata de personas que continúan siendo sujetos de derechos civiles y políticos o no; mejor dicho: si los desplazados para seguir siendo tales deben tener una actitud de "víctima" y de víctima buena. Los desplazados no son las únicas víctimas del conflicto, aunque sí las más numerosas (también están los desaparecidos, los confinados, etc.) pero se ha hecho una especie de ecuación "víctima igual a desplazado".

¿Cómo llamar a la persona afectada por un conflicto armado? Cada palabra usada hasta ahora genera dudas y debates. Algunos usamos la palabra víctima, criticada por reducir la persona a una condición de casi vulnerabilidad permanente, de rotular a las personas en base a sus problemas, no en base a sus capacidades; además de que en su origen esta palabra elude al sacrificio como destino; otros prefieren la palabra beneficiario, con el problema de reducir el total de los afectados a aquellos beneficiados de los programas de atención; la palabra receptor es menos usada e incompatible con una visión activa de los afectados; la palabra damnificado es más usada en relación con los desastres, pero tiene un matiz neutro que no ayuda a la percepción de la existencia de responsables; es decir, hasta hoy, ninguna palabra llena todas las expectativas ni genera consenso.

"Mientras el país le dedica la décima parte de su presupuesto anual a la guerra (unos 10 billones de pesos), apenas el 0,42% va para la atención de una crisis humanitaria"

Aunque víctima no es la palabra más adecuada, es de la que tenemos una definición consensuada, por lo menos en Naciones Unidas. Según Naciones Unidas " (...) se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sus-

[24] "Siete ministros podrían ir a la cárcel por no haber dado atención a 1,6 millones de desplazados", El Tiempo, Bogotá, septiembre 17 de 2005.

tancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término 'víctima' también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización (...) Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima"[25].

En el caso de la desaparición forzada, la víctima no es sólo la persona desaparecida. "Las personas desaparecidas o dadas por desaparecidas son aquellas de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna, a causa de un conflicto armado (internacional o sin carácter internacional) o de violencia interna (disturbios interiores y situaciones en las que se requiera la actuación de una institución y de un intermediario específicamente neutrales e independientes). Los términos familia y familiares se entenderán en el sentido más amplio y engloban tanto a parientes como a amigos íntimos, teniéndose además en cuenta el contexto cultural"[26].

Este problema de la denominación de la víctima en la desaparición forzada es grave en Colombia, las víctimas deben luchar para explicar que no son personas "extraviadas" ni "muertos en combate". La sociedad presupone un "algo" de culpa en el desaparecido, no así en el secuestrado. Un familiar decía "no es lo mismo decir 'desaparecieron a mi tío' que decir 'secuestraron a mi tío', si hubiera dicho lo segundo la gente hubiera sido más tolerante" (ASFADDES, 2003, p. 250).

En Colombia, como en otros lugares, hay una perversa idea de que la víctima tiene que tener ciertos requisitos para ser aceptada como tal, más allá de ser una persona afectada directa ó indirectamente por un conflicto armado o un desastre. Se espera que tal persona se ajuste a un estereotipo: mejor si es pobre, mujer y negra, como el enfermo perfecto que definía, de manera irónica David Cooper (Cooper, 1981, pp. 87-127). Esto se observa desde la publicidad de las ONG hasta la imagen que tenemos del desplazado y el comportamiento que esperamos de éste. Pero en ese icono de la víctima es excluido, perversamente, el torturado (entre otros); además parece que la víctima debe sufrir pasivamente las consecuencia de una guerra, neutra en su dolor, esperando la ayuda.

Como entendemos que la acción humanitaria incluye un componente de protección, muy importante en el caso colombiano, la "víctima colombiana" (si hubiera algo llamado así) no es igual al afectado por un terremoto. En general, consideramos a las personas como sujetas de derechos para la ayuda humanitaria (comida, salud, etc.), pero tenemos necesariamente que aceptar que la víctima es poseedora también de los llamados derechos civiles y políticos y, por tanto, no es menos víctima por tener una opinión política o una labor militante. Si aceptamos que un combatiente paramilitar herido, una vez fuera de combate, es sujeto de ayuda humanitaria, ¿por qué no puede serlo el sindicalista detenido o el líder campesino torturado?

La tendencia general es que víctima en Colombia no es "afectado por la guerra"; es "el afectado por la guerra que me importa" ya sea por ser conocido o por compartir opciones políticas. Éste es uno de los graves problemas no sólo de la acción humanitaria sino de la construcción de justicia social; no hay, en general, una mirada social a la víctima como tal, no hay consenso sobre los principios de humanidad, hay

[25] "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

[26] Informe del CICR: Las personas desaparecidas y sus familiares. Resumen de las conclusiones de consultas anteriores a la Conferencia Internacional de expertos gubernamentales y no gubernamentales (del 19 al 21 de febrero de 2003).

pasiones en torno a la lectura de los delitos y de los delincuentes, basta mencionar el respaldo abierto de ciertos sectores de la sociedad al paramilitarismo.

Pero ser víctima, ni da necesariamente la razón ni niega el derecho a ser ciudadano. Estos dos mitos se observan en el caso colombiano; el debate sobre la legitimidad de las organizaciones de víctimas y, por ende, la "razón" de las víctimas es un debate muy fuerte al interior de las Madres de la Candelaria[27]; la negación de los derechos civiles de los desplazados es una constante en las autoridades que asumen, como tendencia mayoritaria, que los desplazados tienen derecho a la ayuda y no derecho al derecho.

7. b. Las víctimas de la guerra en Colombia

No hay una víctima "tipo" y, por tanto, no hay una vocería única de las víctimas, ni se puede decir que una víctima es más representativa (más victima, si se quiere) que otra; menos aún para la ayuda humanitaria donde el principio de imparcialidad demanda un trato igual para las víctimas, sean éstas resultado de la acción del Estado o de los grupos insurgentes. Un debate que sobrepasa este trabajo es el si las víctimas, por el solo hecho de serlo, son poseedoras de un análisis especial y, por tanto, tienen derecho a una interlocución especial o a que se les suponga poseedores de la verdad.

Ahora, dentro del espectro de las víctimas en Colombia, sobresalen varios ejemplos organizativos, unos más políticos, otros más anclados en lo reactivo, unos más demandantes del Estado, otros centrados en los crímenes de guerra de la insurgencia, etc. Para efectos académicos, y solo académicos, podemos organizar las víctimas en los siguientes grupos:

a) Las asociaciones de familiares de los detenidos-desaparecidos. Dentro de estas organizaciones, la primera y más desarrollada políticamente es la Asociación Colombiana de Detenidos-Desaparecidos (ASFADDES), nacida en 1982; otra, más reciente y con dos tendencias en su interior es Las Madres de la Candelaria.
b) Las asociaciones contra las acciones de los grupos armados insurgentes: el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla "VIDA", la Asociación de Familiares de miembros de la Fuerza Pública, Retenidos y Liberados por grupos guerrilleros, y la Fundación País Libre. Incluimos esta última bajo este apartado porque su labor es fundamentalmente, pero no exclusivamente, contra el secuestro, sin mencionar los desaparecidos, además de su clara política antisubversiva e incluso a veces pro-gubernamental.
c) Las diferentes organizaciones de personas víctimas del desplazamiento forzado; se calcula que pueden superar el millar de organizaciones, pero su representatividad es marginal teniendo en cuenta la cifra general de desplazados.
d) Las organizaciones de derechos humanos que son, a la vez, defensoras de las víctimas y víctimas directas precisamente por defender a otras víctimas. Aquí vale anotar experiencias como la de la "Corporación Jurídica Libertad" y los sindicatos que son, por definición, organizaciones de derechos humanos.
e) El Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y la Fundación Manuel Cepeda Vargas, dos organizaciones más de intelectuales que de víctimas de a pie, pensadas como centros de análisis más que como movimientos sociales (pero sin renunciar a esto último), que tratan de reconocer la diversidad de víctimas del conflicto armado; vale la pena recalcar que los intelectuales no necesariamente son menos víctimas.

Además de esta arriesgada clasificación, hay víctimas de la violencia estructural (pobreza, discriminación institucional de negritudes e indígenas) y víctimas de la violencia cultural ("limpieza social" con-

[27] Entrevistas a los dos sectores de la Asociación Madres de la Candelaria, Medellín, mayo de 2007.

tra indigentes y trabajadoras sexuales pobres, homosexuales, etc.), pero ninguno de estos dos grupos será examinado aquí.

Las víctimas de la violencia directa han tenido una historia paralela al conflicto armado, calladas y negadas, como el conflicto mismo, y sometidas a todo tipo de dudas sobre su autenticidad. En general les une una tendencia: en cuanto una víctima se asume sujeto político es inmediatamente estigmatizada.

En los años 80, ante los múltiples casos de desaparición forzada, nace ASFADDES como una organización que significa el paso de la acción sentimental a la acción política: “pues como la gente no se evapora de manera mágica, entonces el problema no se resuelve con misas”[28]. Según ASFADDES, el principal responsable de las desapariciones es el paramilitarismo, pero quien ordena las desapariciones, desde antes de la creación de las formas actuales de paramilitarismo, es el Estado; es decir, no es una acción aislada criminal de los paramilitares, es el resultado de una política de Estado. En el mismo sentido se entiende el hecho de que a las víctimas familiares de los desaparecidos se les juzgue como insurgentes. Ésta es una constante para el análisis de las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia: uno, son afectados por una política masiva, sistemática y deliberada, y dos, sus reclamaciones judiciales y/o políticas al respecto son presentadas como parte de una estrategia de la subversión.

ASFADDES considera que la desaparición es una estrategia del Estado, tanto selectiva contra opositores del régimen, como generalizada para generar terror entre la población (ASFADDES, 2003, pp. 164-169). La lucha de las víctimas contra este delito es un reto más a dicha estrategia estatal, por eso las instituciones del Estado perpetúan la impunidad mediante una serie de estrategias como: bloqueo a la búsqueda de información, dificultades para denunciar, manipulación de las denuncias, falta de respuesta sobre investigaciones, conversión de la víctima en culpable, asesinato de investigadores, marco legal restrictivo, amenazas a testigos, ocultación y/o destrucción de pruebas, y paso de los casos a la justicia penal militar (ASFADDES, 2003, pp. 201-213). La primera tarea de estas víctimas es evitar que desaparezcan el mismo hecho de la desaparición. Es decir, esta primera expresión organizativa de las víctimas no pide ni espera ayuda humanitaria sino justicia.

El debate sobre la naturaleza de la insurgencia armada y del delito político aplazó un hecho real: las violaciones del Derecho Internacional Humanitario por parte de las guerrillas. Tales violaciones al DIH correspondieron a una dinámica más sistemática y deliberada en los años 90, una vez la guerrilla pierde apoyo exterior y se adentra en sus relaciones con el narcotráfico. La noción de víctima del conflicto por acciones de la guerrilla es de pocos años atrás.

En este sentido, la Fundación País Libre, del actual vicepresidente Santos, da un rostro a las víctimas de la violencia en Colombia pero a un solo tipo de víctimas (relacionadas con el secuestro) y frente a un solo tipo de victimarios (la guerrilla). En este sentido han aparecido otro tipo de organizaciones. Por ejemplo, el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, VIDA, que ha promovido debates parlamentarios contra el proceso de paz que en su día adelantó el presidente Pastrana con las FARC y ha presentado informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Otra organización es la Asociación de Familiares de miembros de la Fuerza Pública, Retenidos y Liberados por grupos guerrilleros, ASFAMIPAZ, que surge en febrero de 1998 después de la detención en combate y/o secuestro[29] de policías y soldados por parte de las FARC. Su principal bandera es el llamado “intercambio humanitario” que permita la liberación

[28] Entrevista Gloria Gómez, Asfaddes, Bogotá, junio 2007.

[29] En conflictos armados internos no existe la categoría de “prisioneros de guerra” pero los capturados en combate tampoco son, jurídicamente hablando, secuestrados. Según el CICR, estas personas detenidas en combate en un conflicto armado interno serían denominadas, teniendo en cuenta el Protocolo II, como “personas privadas de libertad por motivos relacionados con el conflicto armado”.

simultánea de guerrilleros y de personas retenidas por las FARC, incluso otorgando la zona de despeje que pide las FARC. Algunos de los retenidos por las FARC llevan hasta 9 años detenidos en cárceles en zonas rurales bajo control guerrillero[30]. Estas víctimas requieren acompañamiento jurídico y social, dentro de lo cual programas de salud mental y/o de asesoría jurídica tienen un espacio.

Una experiencia reivindicativa de lo humanitario en el uso adecuado del término fue el movimiento de las madres de las decenas de soldados capturados por la guerrilla en la toma de Las Delicias (1996). Las madres organizaron viajes a zonas guerrilleras, reuniones con mandos militares, la "toma" de la Defensoría del Pueblo (De Currea-Lugo, 1997). Al final se consiguió el primer intercambio humanitario en Colombia en 1997, donde más de 60 soldados recuperaron su libertad en Cartagena del Chairá a cambio de un número similar de guerrilleros presos. Las madres, que inicialmente el Gobierno trató de instrumentalizar en su estrategia de desprestigio de la guerrilla, al final acusaron al mismo Gobierno por su responsabilidad en dicha crisis.

Las organizaciones de derechos humanos como víctimas no es una novedad en Colombia: en 1987 fueron asesinados conocidos intelectuales trabajadores de derechos humanos como Héctor Abad Gómez.

8. Expectativas: caridad, exigencia, derecho y apoyo político

No hay expectativa homogénea por parte de las víctimas en Colombia respecto a la acción humanitaria, encontrándose un abanico de posiciones dentro de las que vale la pena resaltar las siguientes: la de la caridad bajo la cual la víctima asume un papel pasivo, la de exigencia en la cual la víctima asume un papel desafiante, la de derecho en la cual la víctima reivindica su ciudadanía y por último la de apoyo político en la cual la víctima espera que el operador humanitario vaya más allá del suministro de ayuda humanitaria e incluso más allá del componente de protección y asuma explícitamente una postura política a favor de su causa.

8. a. Caridad

La lógica de la caridad es la menos observada y se asocia, en algunos casos, con ONG de tradición religiosa, aclarando que no siempre la iglesia desconoce la lucha por los derechos de las personas. Hay sin embargo un espacio que está impregnado de esa visión caritativa, la atención a los servicios de salud. Aunque es cierto que hay numerosas normas para que los desplazados, no otro tipo de víctimas[31], sean aceptados en el excluyente sistema de salud colombiano, estas normas no representan avances sustanciales.

Resulta curioso que la organización humanitaria MSF presta asesoría a los desplazados para que puedan acceder a los servicios de salud; en efecto, es tan complejo y burocrático el sistema que, además de la ayuda, el desplazado necesita hasta seis meses[32] para finalmente ser insertado en el sistema de salud sin que, además, su condición de desplazado le de una "ventaja" en relación con la población pobre.

Desde las esferas estatales entrevistadas hay una visión también de "caridad" respecto a la ayuda brindada a las víctimas; en cuanto que es caridad, no puede ser cuestionada ni sometida a análisis alguno. La idea de que "el Gobierno hace lo que puede" (no lo que debe), coloca a la acción humanitaria en la esfera de la buena voluntad y no del deber estatal, deber por demás ordenado por la Corte Constitucional

[30] "Familiares de policías y militares secuestrados a la espera del acuerdo humanitario", Actualidad Colombiana, www.actualidadcolombiana.org/boletin.shtml?x=1794, (fecha de consulta, 3 de octubre de 2007).

[31] Una excepción serían las víctimas de atentados terroristas, pero este tipo de seguro corresponde más a la lógica de enfermedades costosas (llamadas en el argot de la administración en salud "enfermedades catastróficas") que a la lógica de la acción humanitaria.

[32] Entrevista con el equipo de MSF y visita de los proyectos MSF en Cazuca (Soacha), marzo de 2007.

colombiana[33]. La idea de que "el desplazado abusa" de la ayuda y de los mecanismos es recurrente en las autoridades. A la par, se produce un traspaso de responsabilidades del Estado a las víctimas, la víctima es culpable porque "no hizo los trámites necesarios" para ser reconocido como víctima[34]. En algunos proyectos humanitarios, la contrapartida estatal finalmente no se respeta, precisamente porque las autoridades no perciben sus deberes como tales[35].

8. b. Derechos

La lógica de la exigencia y la del derecho suelen ir de la mano, parten de la premisa de que la condición de víctima otorga automáticamente cierto tipo de derechos y a su vez genera obligaciones específicas por parte del Estado. En este sentido, la creación del mecanismo de amparo constitucional en 1991 (tutela) ha contribuido notoriamente a la tendencia a llamar "derecho" todo tipo de reivindicación por parte de las víctimas.

Para las víctimas de la desaparición forzada, la ayuda humanitaria no tiene nada que ofrecer (con excepciones como los programas de salud mental), y ponen su énfasis en las acciones jurídicas. Su lucha ha dado frutos, como es el caso de la Ley contra la desaparición forzada (2000). Pero esta ley no es en todo caso lo que se quisiera para prevenir el delito y erradicar la impunidad; si bien crea mecanismos de búsqueda urgente, la Comisión Nacional, a junio de 2007 no hay un solo condenado en Colombia por desaparición forzada.

Las víctimas de la desaparición piden: verdad, reconocimiento de responsabilidades, atención a las consecuencias psicológicas y económicas, rehabilitación moral y conmemoración, investigación y medidas legales, garantía de no repetición y prevención.

8. c. Oportunismo

Un tipo de desplazados desarrolla lo que un profesor español solía llamar "la caza y pesca del hombre moderno": ante ofertas institucionales de apoyo a poblaciones específicas (negros, indios, campesinos, colonos) la víctima pretende ser negro, indio, campesino o colono para asegurar su ingreso en el mercado de lo humanitario.

No es éste un debate del deber-ser humanitario y menos aún del deber-ser de la víctima (cosa que por demás no existe), sino de adaptación del desplazado a la oferta institucional y uso para su provecho. Este uso particular de lo público no nació con el desplazamiento sino que es parte de la cultura política colombiana, lo que no exculpa al desplazado sino que contextualiza su uso instrumental de las instituciones. Ahora, teniendo en consideración la poca ayuda dada y los grandes trámites burocráticos para acceder a ella, enfatizar en esto (cosa que hacen algunos, especialmente los funcionarios públicos) tiene detrás una clara tendencia de demonizar al desplazado. Una desplazada decía que "las primeras ayudas nos las dieron al año"[36].

8. d. Apoyo político

Por último, está la postura de esperar de las ONG humanitarias un apoyo político. Al ser cubiertas las necesidades básicas a través de redes familiares y sociales, el papel de las ONG disminuye y las víctimas son capaces de imponer una agenda basada en el debate político de su propio movimiento; tal es el caso del movimiento indígena y de los movimientos afrocolombianos. Es decir, las víctimas no esperan cosas materiales sino que demandan el apoyo a procesos políticos y por tanto tienen más expectativas de protección, acceso a derecho y a desarrollo.

---

33 Corte Constitucional: Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

34 Este discurso ha sido observado en voceros por lo menos de Acción Social, Incoder, el SISBEN y los servicios de salud (diferentes entrevistas, 2006 y 2007, Colombia).

35 Visita a proyectos del MPDL, San Jacinto (Montes de María), marzo de 2007.

36 Entrevista a mujeres desplazadas, Cazuca, mayo de 2007.

Pero esa lectura daña el objetivo de la acción humanitaria, la cual no busca hacer la revolución social sino garantizar un espacio de supervivencia y de dignidad, esencial para las víctimas, a partir del cual el ser humano retorne a su autonomía, incluyendo ésta como sujeto político. Una cosa es la recuperación de la autonomía, incluso como sujeto político y otra cosa es el apoyo político.

Para otras personas, no se puede acompañar a las víctimas sin compartir su causa, pero eso tiene dos problemas: a) supedita toda solidaridad humana a la aceptación acrítica de determinada posición política, lo que niega la naturaleza universal e imparcial de la ayuda humanitaria, incluso de los más elementales servicios de salud, b) no hay claridad, más en el caso colombiano, sobre cuál es la "causa" de las víctimas, siendo ya difícil decir quien es la víctima pura, única, indivisible y homogénea.

8. e. Participación

Prácticamente la totalidad de organizaciones, nacionales e internacionales, oficiales y no gubernamentales tienen la misma postura frente a la participación de las víctimas que se puede resumir en los siguientes elementos: un reconocimiento teórico de la necesidad de que las víctimas participen, una aceptación de que tal participación debe ser integral y es beneficiosa para la misma acción humanitaria, conocimiento de los programas y tendencias en materia de participación pero una nula incorporación de las víctimas en las decisiones que afectan a su propia vida.

Hay excepciones a esta tendencia, pero no dejan de ser marginales. Incluso hay una grave criminalización de las víctimas por parte de instituciones oficiales, lógica bajo la cual se les excluye bajo la toma de decisiones.

Lo cierto es que la agenda de las víctimas no está en la vía de reclamar una adecuada participación en la acción humanitaria que le beneficiaría, sino que su agenda es política; en este sentido se han dado las "tomas" de la Defensoría del Pueblo, del CICR (Bogotá), la Cámara de Comercio (Medellín), la Universidad de Antioquia, etc.

8. f. La rendición de cuentas y la calidad de la ayuda

El debate sobre la participación de los beneficiarios de la ayuda humanitaria es un tema central en el caso que nos ocupa; las comunidades colombianas no son entes pasivos y su formación política y su capacidad de movilización social demandan, más que en otros conflictos, un papel protagónico. A pesar de esta realidad, por parte de las ONG internacionales: "La participación en muchos casos se redujo a cargar y descargar camiones, a hacer listas de entrega de mercados, a realizar censos de la población (para) un taller de trauma o de colchonería" (Serrano, 2004, p. 42).

Como en el caso de la participación citado arriba, los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) son conocidos e incluso mencionados en las políticas institucionales pero no implementados.

9. Conclusiones

La primera, o una de las primeras demandas de las víctimas es el derecho a ser reconocido como tal, que no se invisibilice más su drama, que no se le vea como delincuente urbano ni como falso desplazado, menos aún como parte de los actores de la guerra en Colombia. Es triste decirlo, pero lo que piden puede ser dicho en la paradójica expresión del "derecho a ser desplazado", negado sistemáticamente por la sociedad y por las instituciones.

Las víctimas no son sujetos pasivos y neutrales, son sujetos políticos y sociales, con capacidad de decir no y con capacidad de organización, una de las más antiguas agrupaciones de víctimas es ASFADDES y una de las últimas es el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad, creado en abril de 2005; entre las dos hay una historia no contada de las víctimas.

Los mecanismos estatales y los desarrollos institucionales muchas veces actúan más para confundir que para realizar, más para burocratizar los necesidades de las víctimas que para resolverlas. Por ejemplo, ASFADDES y la Fundación Manuel Cepeda Vargas consideran que instancias como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación son funcionales a la impunidad por su falta de autonomía, el llamado proceso de paz con los paramilitares es la forma de reciclar estas estructuras manteniendo su poder político y económico (ASFADDES, 2006).

Para otras organizaciones de víctimas, la postura de la Comisión Nacional de Reconciliación de reducir el debate de la justicia a la compensación económica, es funcional a una política estatal de evadir un debate serio sobre la justicia. La sola reparación económica codifica el crimen de lesa humanidad, lo vuelve moneda de cambio, hace de la justicia un asunto monetario y el crimen parte de una transacción.

Las personas desplazadas, por ejemplo, se ven obligadas a desarrollar mecanismos para resolver sus necesidades básicas, basados en sus redes familiares y sociales más que en la ayuda humanitaria dada por el Gobierno, escasa, parcial y tardía[37]. En Colombia, la posición militante de las víctimas ha significado su persecución: en 2005, 15 integrantes del "Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado" fueron asesinadas o desaparecidas forzosamente (ASFADDES, 2006). Uno de los crímenes más conocidos es el de Yolanda Izquierdo (asesinada en enero de 2007), luchadora por los derechos de las víctimas del paramilitarismo y quien meses antes anunció amenazas en su contra. Otro crimen fue el de la dirigente popular de Medellín, Judith Astrid Vergara (abril de 2007), luchadora popular que denunció crímenes de paramilitares en Medellín e integrante de la Corporación Madres de la Candelaria.

La lucha política de los civiles en medio de la guerra es memorable, no como víctimas que piden ayuda sino como sujetos titulares de derecho que demandan éstos al Estado, no sólo derechos de subsistencia sino de libertad, a pesar de los que hacen la guerra e incluso contra quienes hacen la guerra. Un ejemplo de esto es las diferentes formas de resistencia civil de las comunidades indígenas en el Cauca, las zonas humanitarias en medio de los crecientes cultivos de Palma Africana, los procesos organizativos de personas desplazadas, y de tantos otros esfuerzos de resistencia frente a la barbarie (Defensoría del Pueblo, 2005). Otro ejemplo ha sido la presentación de denuncias penales contra los jefes paramilitares en el marco del llamado proceso de paz: hasta abril de 2007, 48.250 personas habían presentado cargos contra los paramilitares[38], pero no gracias al funcionamiento del Estado sino, más exactamente, a pesar del Estado que no protege a las víctimas, como es el caso de los crímenes de líderes de víctimas arriba mencionados.

Las víctimas esperan algo más que arroz; es más, muchas no esperan arroz, no aparece ni en sus prioridades ni en su agenda. Ellas hacen énfasis en tres palabras muy ligadas a la lógica jurídica, no tanto de la ayuda humanitaria sino de los derechos de las víctimas: verdad, justicia y reparación. Pero, hasta ahora, no se puede hablar de restitución de bienes, especialmente cuando las tierras despojadas siguen en manos de los paramilitares o de sus beneficiarios; a lo sumo se puede hablar de experiencias puntuales de indemnización.

Ahora, ese deseo de justicia pasa por un Estado con voluntad, voluntad que se exprese en las acciones concretas de sus instituciones, pero los niveles de infiltración del paramilitarismo en la Fiscalía, el Parlamento, la Procuraduría, las Fuerzas Armadas y el sistema judicial hacen que el deseo de justicia se vea limitado en sus logros.

Contrario a ese deseo, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, en el marco de la llamada desmovilización de los paramilitares, lo que se observa es la

37 Entrevistas con desplazados de diferentes regiones de Colombia, Bogotá, marzo de 2007.

38 "Casi 50 mil víctimas piden reparación en procesos de Justicia y Paz contra paramilitares" El Tiempo, Bogotá, abril 13 de 2007.

institucionalización de la impunidad. En el barrio "Villa Paz" de Sincelejo, los desplazados conviven con los paramilitares sin que haya ocurrido ningún proceso de reconciliación; en las audiencias de los paramilitares para rendir su declaración libre y espontánea, varios de sus seguidores celebraron carnavales frente a los juzgados, donde las víctimas se perdían con las fotos de sus familiares entre la música y los fuegos artificiales. Esta es una clara metáfora de lo que les pasa a las víctimas en Colombia: la fiesta y la tolerancia al paramilitarismo niega la justicia.

Bibliografía

Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (ASFADDES). (2006). Verdad y reparación en Colombia desde la perspectiva de las víctimas. Carta al seminario de la Fundación "Manuel Cepeda Vargas" con tal nombre.

Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (ASFADDES). (2003). Veinte años de historia y lucha. Bogotá, p. 15.

Autodefensas Unidas de Colombia. (1997, 26 de junio). *Naturaleza político-militar del movimiento*. En Montañas de Colombia, 11.

Centro Internacional para los Derechos Sindicales, (2007, enero-marzo). Ictur, Colombia boletín.

Cepeda, Iván. (2007, 28 de abril). *La debilidad del Estado*. En El Espectador.

Colectivo de Abogados. (2007, 10 de mayo). *Ya van 10 sindicalistas asesinados este año: la manipulación de las cifras del presidente Uribe Vélez*.

Colombian Comission of Jurist. (2003). *A Growing Abscence of Guarantees. Situation of Human Rights and Humanitarian Law in Colombia 1997-2003*.Bogotá,. 2003.

Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Declaración de las ONG y organizaciones sociales colombianas*. Exposición escrita respaldada por 82 organizaciones, ante el Consejo de Derechos Humanos. Ginebra. (Documento A/HRC/4/NGO/130).

Comisión Colombiana de Juristas. (2006). *Colombia 2002-2006. Situación de derechos humanos y de derecho humanitario*. Bogotá.

Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES. (2006). *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria*. Bogotá.

Cooper, David. (1981). *Encierro, psiquiatría, prisión*. En M. Foucault, Un diálogo sobre el poder (pp.87-127). Madrid: Alianza.

CUT, CTC y CPC (2007, mayo). Las libertades sindicales en Colombia. Bogotá.

De Currea-Lugo, Victor. (1997). *Cuando a nuestros hijos se los llevó la guerrilla*, *entrevista con las madres de los soldados retenidos*. En De Currea-Lugo Victor, De la violencia y otras costumbres (pp. 173-178). Bogotá: Imago.

De Currea-Lugo, Victor. *Sobre los ejércitos humanitarios*. Obtenida el 21 de abril de 2003, de http://www.iecah.org/espanol/paises/oriente/art_sobrelosejercitos.htm

De Currea-Lugo, Victor. (2007). *Dificultades del derecho humanitario en el caso colombiano*. En VV.AA. Derecho Internacional Humanitario (pp.733-759). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Defensoría del Pueblo. (2004). *Políticas públicas y desplazamiento: una reflexión desde la experiencia*. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2005). *Sociedad en emergencia: Acción Colectiva y Violencia en Colombia*. Bogotá.

Escuela Nacional Sindical. (2006). (Informe trimestral, trimestre 1).

Guego, Elodie. (2006). *IDPs in Colombia: the necessary step towards effective protection*. En Pedro Arrupe Institute of Human Rights, Yearbook of Human Rights and Humanitarian Action (pp.115-167). Bilbao: University of Deusto.

ICRC-WFP. (2005). *Identificación de las necesidades Alimentarias y No Alimentarias de los Desplazados Internos*. Bogotá.

International Crisis Group. (2003). *La Crisis Humanitaria en Colombia* (Informe de América Latina No.4)., Bogotá. Bruselas.

Rey Marcos, F., De Currea-Lugo, V. (2002). *El debate humanitario*. Barcelona: Icaria y MSF.

Serrano, J. (2004). *La acción humanitaria en Colombia desde la perspectiva del restablecimiento*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Colombia. Presidencia. (2003, 19 de junio). Discurso del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante La Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica.

Colombia. Presidencia. (2003, 8 de septiembre). Declaraciones públicas del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Valencia Villa, H. (1993). *La justicia de las armas. Una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Villarraga Sarmiento, A. (2005). *Exigencias humanitarias de la población civil*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática.

La “causa palestina” y los retos de la acción humanitaria

Laurence Thieux, investigadora del IECAH.

1. Introducción

El conflicto que opone el Estado de Israel a los palestinos y a los Estados árabes vecinos es el más largo de la historia contemporánea. A pesar de los 60 planes de paz (todos fracasados) el conflicto sigue sin resolverse. Asimismo se ha acentuado la brecha entre las dos partes enfrentadas. El Estado de Israel mantiene a los Territorios Palestinos bajo un férreo régimen de ocupación y la Franja de Gaza, de donde las tropas israelíes se retiraron en 2005, está sometida a un severo bloqueo desde que Hamas se hizo con el poder en junio de 2007.

En el contexto internacional, dominado ideológicamente por la “guerra global contra el terror”, Israel sigue contando con el respaldo de la comunidad internacional y sobre todo de Estados Unidos para seguir violando con total impunidad el derecho internacional. Aparte de las violaciones de las resoluciones de Naciones Unidas y de los Derechos Humanos, Israel incumple también con lo dispuesto en la Opinión consultiva de 2004 de la Corte Internacional de Justicia respecto al muro que empezó a construir en 2002.

Mientras que la comunidad internacional intenta, sin grandes convicciones, reanimar un proceso de paz clínicamente muerto, los palestinos están sufriendo más que nunca las consecuencias de la nueva lógica antiterrorista que parece dominar la agenda política israelí. El imperativo de seguridad desde el estallido de la segunda Intifada en el año 2000 ha sido el argumento avanzado por el Gobierno israelí para justificar su política represiva, destinada en realidad a ahogar cualquier posibilidad de construir un Estado palestino viable económica y políticamente.

Esta tendencia se ha podido observar en la evolución del discurso y la estrategia de Israel, que con impunidad y de acuerdo con la lógica antiterrorista ha ido sometiendo a la población palestina a castigos colectivos debido a los ataques perpetrados por

las milicias palestinas contra Israel. Esta política vulnera el artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra. Mientras el uso de la fuerza por parte de Israel recibe el asentimiento de la comunidad internacional y es globalmente percibido como legítimo, los actos de violencia palestinos son calificados de terroristas.

La lógica de la llamada "Guerra Global contra el Terrorismo" ha modificado también la lectura que la comunidad internacional hace del conflicto, determinando en gran parte la posición de intransigencia adoptada por la Unión Europea y Estados Unidos frente a Hamas, impidiendo abrir vías de diálogo. Hamas es considerado como un movimiento terrorista y en consecuencia no puede ser un interlocutor legítimo, aún cuando haya sido elegido democráticamente para representar a los palestinos. Al presentar la resistencia palestina a la ocupación israelí como una manifestación más del fanatismo y del terrorismo de los grupos islámicos radicales que amenazan los intereses occidentales en la región, el Gobierno israelí ha podido desarrollar sin trabas su estrategia expansionista en los Territorios Ocupados Palestinos (nuevos asentamientos, fragmentación de Cisjordania[39], retención de las recaudaciones fiscales palestinas....). Esta política ha conducido a un deterioro sin precedentes de la economía palestina, generando a la vez una crisis humanitaria que plantea numerosos retos para los actores humanitarios.

Para la mayoría de las opiniones públicas en el mundo árabe, la cuestión palestina es un ejemplo clave del doble lenguaje de Occidente y una muestra significativa de la omnipresencia de la influencia israelí en las estrategias que las potencias occidentales han desarrollado en la región. Bien es verdad que, en el caso palestino, es particularmente sangrienta la brecha entre el discurso de buenas intenciones que caracteriza la actuación de la comunidad internacional y los hechos que lo desmienten continuamente. Mientras que en la diplomacia internacional se sigue hablando de proceso de paz, los hechos apuntan a la ausencia de las condiciones mínimas para que esta paz se realice en condiciones justas, señalando una vez más la ausencia de voluntad política real para llevar a cabo un proceso de paz sostenible (Debray, 2007).

2. La evolución de las respuestas humanitarias frente a la agravación del conflicto

De acuerdo con el análisis de Sara Roy: "*Los imperativos israelíes sobre los territorios ocupados tienen dos objetivos: evitar la idea de dos Estados y reducir las reivindicaciones palestinas a un problema humanitario*" (Roy, 2007a, p. 24). La ayuda de emergencia representó en 2006 entre un cuarto y un tercio del PIB. En efecto, esta tendencia a la "humanitarización" de la cuestión palestina se ha hecho cada vez más patente en los dos últimos años del conflicto y responde asimismo a varias dinámicas: es el resultado de un proceso de "desdesarrollo" que ha ido afianzándose en los territorios desde el estallido de la segunda Intifada. Este deterioro socioeconómico ha sido agravado por el embargo internacional de la ayuda impuesto a los palestinos. Asimismo, los estragos causados por estas políticas se deben a la dependencia y a la debilidad de la economía palestina respecto a Israel. Esta situación agrava el nivel de dependencia de la población palestina de la ayuda exterior. En 2006 1,6 millones de palestinos recibie-

"Los imperativos israelíes sobre los territorios ocupados tienen dos objetivos: evitar la idea de dos Estados y reducir las reivindicaciones palestinas a un problema humanitario"

[39] En 2006 más de 1/3 de Cisjordania era inaccesible a los palestinos.

ron ayuda alimentaria, (10 veces más que en el año 2000) y 2,4 millones de palestinos viven por debajo del umbral de la pobreza (el 80% de la población de Gaza y el 55% de la de Cisjordania).

Considerando las restricciones que Israel impone actualmente a la circulación de bienes y personas, con más 500 *check points* fragmentando el territorio de Cisjordania, cabe preguntarse si es posible plantear estrategias de desarrollo bajo un régimen de ocupación tan férreo como el que Israel está imponiendo a los palestinos. El problema se plantea con mayor acuidad aún en la franja de Gaza, totalmente aislada desde la toma del poder de Hamas en junio de 2007.

La ayuda en este contexto está perdiendo eficacia y tiene una función esencialmente paliativa. Los propios israelíes están alentando este proceso que consiste en convertir la cuestión palestina en un problema humanitario. De acuerdo con esta estrategia, Israel aceptó volver a transferir las rentas públicas palestinas con la condición de que el dinero fuera destinado a financiar proyectos de corte humanitario.

La comunidad internacional está siguiendo esta tendencia al dar prioridad a los proyectos humanitarios, limitándose a reaccionar a la evolución de los indicadores económicos y sociales y sin adoptar una posición más proactiva en el proceso. Esta posición es asimismo controvertida y plantea el eterno dilema: ¿son los actores humanitarios cómplices involuntarios de la ocupación al contribuir a pagar y paliar sus efectos sobre las condiciones de vida de la población? Al mismo tiempo, el abanico de opciones parece cada vez más limitado, sobre todo en un contexto dominado por la lucha internacional contra el terrorismo que tiende a reducir el mundo a una confrontación entre "buenos" y "malos".

En este análisis de las respuestas humanitarias a la crisis de la "causa palestina" queremos en primer lugar ofrecer un análisis general de las causas de la actual crisis humanitaria. Nos detendremos en segundo lugar en el análisis de las estrategias seguidas por los donantes y las agencias internacionales y las contrapartes palestinas para explorar con más detenimiento en la última parte el impacto de la "Guerra Global contra el Terror" en las políticas de ayuda.

3. Crisis humanitaria "crónica" y causas políticas

El grave deterioro de las condiciones económicas y sociales sufridas en los Territorios Ocupados Palestinos, que ha conducido a una situación de emergencia humanitaria crónica, está directamente vinculado al conflicto y a la ocupación israelí. Desde el estallido de la segunda Intifada y la respuesta israelí de cierre y reocupación de los Territorios Palestinos, el desarrollo económico de Palestina está padeciendo un importante retroceso que algunos académicos, como Sara Roy, describen como un "des-desarrollo". Esta situación, que afecta tanto Cisjordania como Gaza, es un proceso que ha ido afianzándose a lo largo de los años y ha obligado también a numerosas ONG a modificar sus estrategias, teniendo que rebajar sus objetivos y responder a las nuevas necesidades creadas por este mismo proceso de des-desarrollo.

Es importante tener en cuenta esta premisa de partida para analizar la respuesta de los actores humanitarios en este contexto. Aunque la mayoría de los actores humanitarios presentes en el terreno son conscientes del origen o de las causas del deterioro de la situación económica y sus desastrosas consecuencias humanitarias, la mayoría de las organizaciones no han modificado sustancialmente las respuestas que están dando a esta crisis.

La evolución de los principales indicadores económicos muestra como los Territorios Palestinos Ocupados han conocido un fuerte deterioro de su situación económica y social. Entre 1999 y 2004, el PNB se redujo en un 15%, el PIB per cápita pasó de 1.860 dólares en 1997 a 1.237 en 2004 (UNCTAD, 2005). Este deterioro económico se ha agravado en 2006 por las medidas de castigo infligidas al nuevo Gobierno dirigido por Hamas tras su victoria electoral en enero de 2006, por parte de Israel y de los

Gobiernos occidentales con la congelación de los fondos recaudados por Israel de los impuestos de las exportaciones palestinas[40] y la decisión por parte de los principales donantes de boicotear el Gobierno palestino.

En 2006 se redujo aún más el PIB (15%) y el PNB (6,6%) de acuerdo con los datos aportados por el informe del UNCTAD 2007. Según el mismo informe, las exportaciones descendieron en un 3% mientras que las importaciones aumentaron en un 20%. Como consecuencia, el déficit de la balanza comercial ha alcanzado proporciones sin precedentes: 73% del PNB.

Este deterioro de la situación económica de los territorios ha tenido graves consecuencias sociales y humanitarias. El nivel de vida del 63% de los palestinos está por debajo del umbral de la pobreza (2,3 dólares al día); en 2006 la población en situación de pobreza extrema representaba el 35% de la población palestina (Banco Mundial, 2007). A mitad del año 2004, 1.480.000 personas (39% de la población) recibía ayuda alimentaria por parte de las grandes organizaciones internacionales. En 2007 y según datos de la OCHA y la UNRWA, el 70% de la población de Gaza dependía de la ayuda alimentaria.

La creación por parte de la UE de un mecanismo de financiación alternativo para seguir dando apoyo financiero a los Territorios Palestinos a pesar del boicot, el Mecanismo Internacional Temporal (TIM)[41], ha conseguido mitigar parte de los efectos devastadores del boicot. El incremento de la ayuda ha sido en parte absorbido por la crisis humanitaria y ha sido canalizado para costear las necesidades humanitarias provocadas por el derrumbe del sistema económico y el proceso de “des-inversión” que afecta la economía palestina.

La reducción de los recursos de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) ha tenido consecuencias negativas sobre el conjunto del proceso de construcción del Estado palestino y ha provocando un claro retroceso respecto a la mejora de la transparencia y rendición de cuentas. El boicot ha debilitado a la ANP, obligando a los diferentes actores a buscar nuevos mecanismos alternativos de financiación de los servicios sociales palestinos; además están surgiendo nuevas estructuras administrativas de gestión de la ayuda a través de la Presidencia, que ha propiciado indirectamente el surgimiento de nuevos actores como las municipalidades[42]. Por otro lado, desde la Presidencia se crearon nuevas vías alternativas para canalizar los fondos negados a la ANP generando asimismo la creación de una burocracia paralela.

Las restricciones impuestas por Israel han provocado un fuerte declive del sector privado con consecuencias sobre el empleo. En Gaza, donde Israel ha restringido del todo la posibilidad de empleo en Israel y donde las restricciones a la circulación de bienes está ahogando el sector privado, el sector público representa una bolsa de oxígeno. El 45% de la población activa de Gaza depende de los salarios de la ANP. El sector público en el conjunto de los Territorios Ocupados Palestinos (TOP) cuenta con 162.000 empleados, superando el sector privado en cuanto a fuente de empleo.

4. La agenda de los donantes

Los TOP son los mayores receptores de AOD por habitante del mundo. A pesar del boicot internacional al cual ha sido sometida la ANP tras la victoria electoral de Hamas en el Consejo Legislativo

[40] La retención por parte de Israel del pago de las tasas aduaneras que representaban en 2005 unos 68 millones de dólares al mes, ha supuesto un recorte de unos 800 millones de dólares en 2006.

[41] Para mitigar los efectos del boicot en el ámbito social, la UE estableció un TIM destinado a subvencionar parte del salario de los funcionarios de la ANP, y financiar algunos servicios suministrados por Israel (agua, electricidad). A final de 2006 el MIT había sustituido aproximadamente 180 millones de dólares.

[42] En el sistema político palestino la iniciativa municipal es bastante restringida por la legislación que concede a la tutela administrativa un fuerte poder de control más por las lagunas de los textos jurídico que se interpretan en detrimento de la autonomía de los poderes locales (Signoles, 2006, p. 244).

Palestino, los donantes internacionales han aumentado en 2006 los fondos destinados a Palestina. Los TOP recibieron en 2006 un 17% más de ayuda que en 2005. De EEUU recibieron 1.000 millones de dólares en comparación con los 480 millones recibidos el año anterior. De la UE recibieron 650 millones de dólares en 2006 o sea, un 25% más que en el año anterior. De España recibieron 45 millones, 15 millones más que el año anterior.

Los Estados árabes y otros donantes suministraron a Palestina un total de 900 millones de dólares en concepto de ayuda externa, 2,5 veces más que la ayuda recibida en 2005. La ANP consiguió obtener transferencias de dinero por una cantidad de 180 millones de dólares en metálico de los cuales 120 millones procederían de Irán (Nashashibi, 2007).

A lo largo de la evolución del conflicto, la ayuda desbloqueada por parte de la comunidad internacional para Palestina ha tenido un cariz político más o menos evidente

En la cumbre de donantes que se celebró en París en diciembre de 2007 para acompañar el "nuevo proceso de paz" de Annapolis en noviembre de 2007, los donantes se comprometieron a desembolsar 7.400 millones de dólares (5.154 millones de euros) para financiar un plan de reformas en Palestina durante los siguientes tres años.

Aunque en volumen la ayuda a los TOP ha aumentado, se han podido observar cambios tanto en la forma de canalizarlos como en el destino global de esta ayuda. Gran parte de la ayuda destinada a los Territorios está destinada a proyectos humanitarios respondiendo a esta nueva situación de vulnerabilidad del pueblo palestino pero también acentuando la dependencia del mismo.

El incremento de la AH en proporción a la ayuda al desarrollo en el cómputo global de la ayuda destinada a Palestina es consecuencia de esta dinámica, pero a la vez refuerza ese mismo proceso. Se basa en la premisa negativa de que las circunstancias políticas no permiten emprender proyectos de desarrollo en los TOP.

Esta idea, asumida tanto por los donantes como por las ONG internacionales es generalmente muy criticada por parte de las ONG palestinas. Todas ellas, independientemente de sus afinidades políticas, insisten en la necesidad de mantener un enfoque de desarrollo en todos los programas de ayuda y critican el carácter asistencial que predomina en los proyectos humanitarios desarrollados en los TOP.

5. Las ONG palestinas frente a la ocupación: ¿agenda política o agenda humanitaria?

A lo largo de la evolución del conflicto, la ayuda desbloqueada por parte de la comunidad internacional para Palestina ha tenido un cariz político más o menos evidente. En el caso de Palestina, la tendencia a la politización de la ayuda reviste diferentes formas.

El desarrollo de la sociedad civil palestina, tanto en la Franja de Gaza como en Cisjordania, ha sido marcado por condiciones particulares como la ausencia de un Estado y la presencia de una autoridad foránea. En este contexto, el desarrollo de la sociedad civil palestina ha sido estrechamente vinculado a la lucha nacionalista y a la resistencia contra la ocupación. Las diferentes formas de asociacionismo han tenido un fuerte cariz político. La misma OLP es una plataforma que reagrupa formaciones políticas pero también sindicatos, asociaciones de estudiantes, de mujeres, centros de investigación y ONG.

De alguna forma, el papel de la sociedad civil en contextos dominados por agendas nacionalistas, no se ajusta al modelo de sociedad civil que predomina en Occidente donde la oposición al Estado es una de sus señas de identidad. Al mismo tiempo, son entornos políticos que no favorecen el pluralismo y la diversidad, siendo la unidad nacional un poderoso

elemento de legitimidad de difícil transgresión (Pratt, 2007).

Durante el mandato británico, las asociaciones palestinas tenían a la vez un carácter religioso familiar y político, y la mayoría eran sociedades caritativas (Curmi, 2002). Hay diferencias notables entre el desarrollo de la sociedad civil en la Franja de Gaza y en Cisjordania. Bajo la Administración jordana, hasta 1967, Cisjordania se benefició de un régimen político más favorable al surgimiento de organizaciones sociales y contaron con más apoyo económico, incluso después de la ocupación militar israelí.

Después de 1988, tras la ruptura de los lazos administrativos y políticos con Cisjordania, Jordania fue perdiendo la influencia política que mantenía a través de la elite que encabezaba las asociaciones palestinas. En la franja de Gaza, bajo el control militar egipcio, la situación presentaba notables diferencias. Se prohibía la creación de formaciones políticas autóctonas. El marco institucional político no es el único factor que explica la debilidad del tejido asociativo en Gaza comparado con Cisjordania. Algunas características sociales y demográficas han frenado también el desarrollo asociativo en la Franja. El carácter tribal y familiar ha sido un rasgo dominante de la organización social (supliendo e impidiendo a la vez la consolidación de estructuras intermediarias). El modelo de organización en torno a la familia y los valores tradicionales han predominado en Gaza también por la importancia del número de refugiados (70% de la población) y el aislamiento geográfico de la franja. En 1967 sólo había en la franja seis asociaciones caritativas mientras que había 68 en Cisjordania (Roy, 2007b).

La desigualdad entre los dos territorios se acentuó tras la ocupación israelí de Cisjordania y Gaza a partir de 1967. El Gobierno militar israelí estableció un control sobre todos los aspectos de la vida palestina. Las asociaciones vieron su espacio de actuación aún más restringido a la vez que gran parte de su actividad fue canalizada en la lucha contra la ocupación.

En abril de 1994 había unas 114 ONG en Gaza comparado con las 734 de Cisjordania, de las cuales, el 51% eran asociaciones caritativas suministradoras de servicios sociales (educación, salud); el 24% organizaciones de mujeres y comités de trabajadoras (Women's work Committees), el 10% cooperativas y el 9% asociaciones profesionales (los sindicatos profesionales estaban prohibidos). La mitad de las 114 asociaciones fueron creadas entre 1992 y 1994, en respuesta también al deterioro social y económico posterior a la Guerra del Golfo y al alineamiento de Yacer Arafat con Saddam Hussein y sus consecuencias económicas con la retirada de las ayudas de los países del Golfo.

A partir de 1974, la OLP, representante legal de la lucha nacional palestina, impulsó el desarrollo de asociaciones creando varias redes de sindicatos, grupos y comités. El departamento de las organizaciones de masas de la OLP controlaba una decena de sindicatos y numerosas asociaciones caritativas, financiadas por el Fondo Nacional Palestino, órgano central de la OLP.

Bajo el Gobierno militar israelí, las únicas organizaciones que pudieron desarrollar sus actividades sin trabas fueron las asociaciones caritativas y particularmente las organizaciones islamistas.

A finales de los años 70 aparecieron también las primeras organizaciones de defensa de los derechos humanos como al-Haqq, fundada en 1979. A partir de entonces las autoridades israelíes empezaron a imponer mayores restricciones a la creación de asociaciones[43].

Las ONG palestinas han sido creadas y han evolucionado en un contexto de ocupación, lo que ha condicionado mucho su evolución, marcada por una fuerte dependencia exterior. Hasta 1988 Jordania servía de canal para la distribución de cerca de 80 millones de dólares de ayuda procedentes de otros países.

Otro rasgo dominante ha sido el carácter político de estas organizaciones, muy vinculadas a las distintas corrientes políticas y militantes activas en

[43] Se reformó la ley otomana con una orden militar y se obligó a las asociaciones a registrarse de nuevo.

Palestina. El “Frente Unificado” (Fatah, Frente Popular de Liberación de Palestina, Frente Democrático de liberación de Palestina y Partido Comunista) creó una red de ONG también destinada a controlar la “intifada”. Entonces estaban presentes unas 2.000 ONG respaldadas con fondos internacionales, participando también en la sensibilización mediática de la causa Palestina.

Durante esta etapa, se pudo observar un principio de profesionalización de las organizaciones, así como el inicio de la coordinación entre ONG palestinas y occidentales. Paralelamente se empieza a notar también la influencia de los donantes.

Empieza otra etapa después de la segunda guerra del Golfo (1990-1991) que provocó el deterioro de las relaciones entre los palestinos y los países árabes del Golfo. La disminución de la ayuda procedente de estos países llegó incluso a provocar la bancarrota de algunas instituciones.

En la evolución de las ONG en Palestina, los Acuerdos de Oslo marcan un giro importante con la creación, en 1994, de la Autoridad Nacional Palestina que desencadenó un proceso de transformación económico, político y social de la sociedad palestina. Entre otras tendencias emergentes, cabe destacar la constitución de una nueva elite (Abdel Shafi, 2004). El nuevo contexto político palestino post-Oslo se caracterizó por una mayor bipolarización del espectro político, empujando parte de la elite a optar por una tercera vía, las ONG. Esta tendencia contribuiría también a debilitar la lucha palestina al despolitizar parte de esa elite dirigente y desvincular de la lucha nacional, al igual que la mayor bipolarización social, con la pauperización de parte de la clase media y el enriquecimiento de la elite en el poder, con un proceso paralelo de debilitamiento del sector privado (restricciones impuestas por Israel) y crecimiento del sector público.

Después de Oslo y en reacción a una progresiva independencia política del sector de las ONG de la Administración, se crean las condiciones de una lucha interna por el control de los fondos.

Es en el sistema de financiación de las ONG donde los cambios más se van a notar[44]. Antes de los Acuerdos de Oslo y la instauración de la Autoridad Nacional Palestina, las ONG asumían un papel preponderante en el mantenimiento del tejido económico y social durante la ocupación. De hecho ante la ausencia de instituciones políticas sustituían al servicio público.

La aparición de la Autoridad Palestina en el marco de los Acuerdos de Oslo, supuso en primer lugar una reducción de su capacidad financiera ya que parte de los donantes se volcaron en la AP. La Conferencia de los donantes después de los Acuerdos de Oslo, celebrada en Washington en octubre de 1993, movilizó la comunidad internacional para el desarrollo económico y social de los Territorios. La disminución de los fondos destinados a las ONG se estimó entonces en una bajada de 220 millones de dólares en 1990 a 60 millones en 1996. Esta disminución habría provocado el cierre del 60% de las clínicas según el Banco Mundial. Se pretendía entonces que todas las financiaciones de las ONG pasaran por el Consejo Económico Palestino para el Desarrollo y la Reconstrucción (PECDAR), creado para constituir el canal de la ayuda internacional.

Las nuevas condiciones establecidas en Oslo introdujeron un nuevo tipo de competición entre la Autoridad Palestina y las ONG. El nuevo mecanismo de financiación contribuyó también a modificar el mapa de los actores y supuso la introducción de nuevas metodologías y condiciones que han tenido una incidencia directa sobre el carácter político de las ONG.

Durante la primera Intifada, los dirigentes de las ONG seculares eran a su vez dirigentes de los movimientos políticos (FPLP; DFLP) y mantenían durante este periodo una doble agenda al asumir el suministro de servicios y seguir activos en la persecución de sus objetivos políticos nacionalistas.

44 La financiación de las ONG palestinas entre 1979 y 1986 se hacía a través del Comité mixto palestino-jordano: se percibía una tasa indirecta sobre todas las ventas de mercancía en Jordania y alimentaba los fondos de la Federación general de las sociedades caritativas jordanas, órgano de representación y control de las ONG en Jordania. Este modo de financiación duró hasta 1988.

Tras la firma de los Acuerdos de Oslo, la afluencia de las ayudas canalizadas en apoyo al proceso de paz, transformó drásticamente las condiciones de desarrollo del tejido asociativo tanto en Gaza como en Cisjordania. La posibilidad de acudir a diferentes fuentes de financiación permitió a las ONG desvincularse de los partidos políticos. Sin embargo, la parcialidad con la cual estos fondos fueron asignados, incrementaron también las divisiones entre las ONG.

Fueron marginadas las ONG que se opusieron al Proceso de Oslo. Mientras que nuevas ONG surgieron canalizando los fondos desembolsados en nombre de la construcción de la paz. En 1999 había en los Territorios Ocupados 1.200 ONG palestinas registradas y 200 internacionales.

De acuerdo con este proceso de despolitización, las ONG empezaron a dedicar el grueso de sus actividades al desarrollo y al suministro de servicios especialmente en el sector de la salud. En este sector, las ONG palestinas cubren el 62% de las necesidades en materia de salud primaria. Poseen a la vez el 42% de los hospitales y garantizan el 49% de los servicios hospitalarios (Curmi, 2002. p. 104). La presencia de las ONG palestinas es también muy importante en el sector educativo, agricultura y familia. Entre las tendencias que han marcado la evolución de las ONG palestinas en la década de los 90 podemos destacar:

- La pérdida de influencia de las corrientes políticas palestinas seculares que no supieron responder a las nuevas necesidades de la sociedad palestina.
- La evolución en la relación entre ONG y partidos políticos desde una relación de dependencia a una relación de colaboración.
- La modificación de la agenda de los donantes marcada por un incremento notable de proyectos de emergencia y la imposición de nuevos criterios de financiación de acuerdo con prioridades definidas por sectores.

La progresiva transformación de una parte del tercer sector palestino en una "industria de la ayuda" ha tenido como consecuencia la desvinculación con las organizaciones de base. Este proceso de "*extraversión*" de algunas ONG palestinas en sus estrategias, objetivos y recursos, ha sido acompañado por una paralela expansión de las organizaciones islamistas.

6. Emergencia de las ONG islámicas en el contexto de Palestina

Es a partir de los años 50 cuando aparecen en Gaza organizaciones activas en el ámbito social y humanitario vinculadas al movimiento islamista de los Hermanos Musulmanes[45], que afianzó su presencia en los Territorios Palestinos tras la Primera Guerra Israelí-Árabe. Sin embargo, es a partir de los años 70 cuando estos grupos van a adquirir mayor protagonismo en torno a la figura del jeque Ahmed Yasin, fundador del Centro Islámico de Gaza (Al Mujamma' al Islami) en 1973. Sus actividades se centraban entonces en los ámbitos sociales y educativos y perseguían el objetivo de reislamizar la sociedad[46].

Las organizaciones islamistas se desarrollaron también en un contexto político favorable ya que entonces los israelíes, de acuerdo con la vieja estrategia de "divide y vencerás", pretendían favorecer la emergencia de asociaciones y movimientos políticos alternativos a la OLP.

En un principio, los Hermanos Musulmanes no se implicaron en la lucha contra Israel y mantuvieron un perfil político muy bajo, una posición mantenida hasta el estallido de la primera Intifada. Cuando ésta estalló, el movimiento islamista ya contaba con una presencia significativa en los Territorios Ocupados. Hamas consiguió arraigar su presencia política gracias a la constitución de una extensa red de sociedad

[45] Movimiento islamista egipcio creado en Egipto en 1928 por Hassan El Bannah.

[46] Como ejemplo de organización asociada a Hamas podemos citar Mujama al Islami, una red de obras caritativas en el ámbito sanitario activa en Gaza en 1973 y financiada en gran parte por fondos en los países del Golfo.

civil. La OLP tuvo una evolución inversa ya que de la organización surgió una nueva elite que llegó a asumir nuevas funciones sociales dentro del sector de la sociedad civil, distanciándose progresivamente de la agenda política de los partidos de donde procedían.

Las ONG islámicas palestinas tienen una presencia significativa en el sector de la educación en Gaza donde las escuelas primarias están saturadas. Estas organizaciones garantizarían el 65% de los servicios en este sector. Algunos comités de Zakat[47] han destacado en los últimos años por su particular activismo. El Comité de Zakat de Gaza cuentan con 50 empleados y provee diferentes tipos de servicios: *asistencia en cash*, ayuda alimentaria y servicios de salud, préstamos sin intereses para las viviendas y la educación universitaria; o el de Nablus que es una de las instituciones más activa de esta municipalidad.

El caso palestino es un ejemplo muy significativo para medir el impacto que la "guerra global contra el terror" haya podido tener sobre la cooperación en general, el sector de las ONG y la limitación general del espacio humanitario

El activismo de las organizaciones islamistas en el ámbito social tiene una larga trayectoria y cuenta con un fuerte arraigo social. La armonía ideológica con la cultura local facilita también a estas organizaciones su inserción en los tejidos sociales más tradicionales. También suele ser bien valorada la calidad de los servicios prestados.

Aunque las ONG islámicas hayan adquirido cada vez más protagonismo, las agencias occidentales mantienen escasas relaciones con estas organizaciones. Las razones invocadas por las agencias occidentales para explicar la falta de contacto con este tipo de organización apuntan a la incompatibilidad o la dificultad de "cazar agendas confesionales y seculares". En el contexto de la lucha internacional contra el terrorismo, estos contactos son aún más difíciles al ser acusadas las organizaciones islamistas de complicidad o asociación con grupos o partidos identificados como terroristas por parte de los países occidentales.

7. El impacto de las medidas de lucha antiterrorista sobre la cooperación y acción humanitaria en Palestina

El caso palestino es un ejemplo muy significativo para medir el impacto que la "guerra global contra el terror" haya podido tener sobre la cooperación en general, el sector de las ONG y la limitación general del espacio humanitario. Es un ejemplo claro de cómo los donantes internacionales han ido imponiendo una agenda determinada a los actores palestinos. Es anterior al 11-S y posterior a Oslo. Pero tras el 11-S, esta presión de los donantes a través de la imposición de condiciones "políticas" para la concesión de fondos ha resultado ser aún más evidente.

El nuevo contexto internacional emergente después del 11 de septiembre no sólo ha tenido consecuencias sobre la política general de los donantes en los Territorios Ocupados Palestinos, también ha afectado directamente a las ONG palestinas. La inclusión de Hamas en la lista de organizaciones terroristas, europeas, norteamericana, y canadiense está levantando obstáculos legales a los contactos con las ONG sospechosas de pertenecer al círculo de influencia del movimiento islamista[48]. La legislación anti-terrorista norteamericana ha introducido condiciones a la financiación de proyectos de cooperación y de acción humanitaria financiados por la USAID, obligando a las ONG palestinas que reciben sus fondos a firmar una carta (Certification Regarding Terrorist Financing) en la cual se comprometen a no dar ayuda

[47] Estos comités gestionan el dinero obtenido de la Zakat, un impuesto religioso que tiene un carácter voluntario.
[48] Hamas figura desde 2003 en la lista de la UE y Hezbollah en la lista de EEUU y de Canadá (Thorne, 2007).

a individuos o entidades que apoyen, promuevan, financien o estén implicados de alguna forma a actividades terroristas. Muchas ONG palestinas se negaron a firmar esta carta y gran parte de los fondos han sido desviados o canalizados a través de las municipalidades palestinas. El tipo de medidas impuestas por donantes como la USAID o la agencia de cooperación canadiense contribuyen a que las ONG occidentales sean vistas o percibidas como un eslabón más dentro de la compleja cadena de la agenda intervencionista de Occidente en la región.

El no considerar a los actores que desempeñan un papel destacado en la vida social y política puede llegar a perjudicar la eficacia y calidad de la respuesta humanitaria. En este sentido, el caso de las operaciones humanitarias llevadas a cabo en Líbano tras la guerra de 2006 es un ejemplo claro. Bien es cierto que los actores humanitarios se enfrentan al reto de dialogar con organizaciones que son identificadas como organizaciones terroristas: Hezbollah y Hamas aparecen en la lista de organizaciones terroristas de la UE y se exponen también en este caso a posibles consecuencias legales.

8. Conclusiones

Por sus características (contexto de ocupación israelí, asimetría de las fuerzas, enfrentadas) el conflicto israelí-palestino ofrece a los actores internacionales que intervienen un margen muy estrecho de neutralidad. La mayoría de los actores palestinos esperan de las agencias internacionales una clara solidaridad política. Estas últimas suelen ser percibidas con sospechas y desaprobación por parte de las franjas más radicales de las sociedades palestinas e israelíes.

Por otra parte, la falta de denuncia y de proyectos orientados hacia la incidencia política son críticas recurrentes emitidas por los actores palestinos respecto al rol desempeñado por las agencias internacionales de ayuda en Palestina. Asimismo, se considera que el tipo de ayuda dominante en los TOP contribuye a aumentar la relación de dependencia de la población palestina y afianza el proceso de "des-desarrollo" que está afectando el conjunto de los Territorios.

En general, la mayor parte de los actores internacionales presentes en el terreno tienen una clara conciencia de la particularidad de los retos humanitarios en el contexto palestino, donde, el omitir las causas políticas que han generado el deterioro global de la situación humanitaria en los territorios, conlleva el riesgo de reforzar las mismas estrategias políticas que han conducido a esta situación.

Bibliografía

Abdel Shafi, S. (2004, Julio). Civil society and political elites in Palestine and the role of international donors: a Palestinian view. *Euromesco Paper,* pp. 33.

Curmi, B. (2002). *Les enjeux de l'après-Oslo. Le mouvement associatif dans les Territoires palestiniens.* En S. Ben Néfissa. (ed.), Pouvoirs et associations dans le monde arabe (pp. 95-124). París: CNRS Éditions.

Debray, R. (2007, agosto). Pour une cure de vérité au Proche Orient. *Monde Diplomatique*.

Nashashibi, K. (2007, abril). *A year of decline: the financial and Institutional Status of the Palestinian Authority* (Informe OCHA), obtenido de http://www.ochaopt.org.

Pratt, N. (2007). *Democracy and authoritarianism in the Arab world*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Roy, S. (2007a). Franja de Gaza y Cisjordania del declive al desmembramiento. *La Vanguardia Dossier*, noviembre, pp. 44-51.

Roy, S. (2007b). *Failing peace: Gaza and the palestinian-israeli conflict*, Londres: Pluto Press.

Thorne, K. (2007, marzo). *Terrorist lists and humanitarian assistance*. En *Humanitarian Exchange*, nº37. Obtenido de http://www.odihpn.org.

Treinta años de emergencia: la acción humanitaria en los campamentos de refugiados saharaui[49]

Laurence Thieux, investigadora del IECAH.

1. Introducción

El conflicto que opone Marruecos al pueblo saharaui desde hace más de 30 años es un conflicto post-colonial. En efecto, se trata de una disputa territorial enfrentando, tras un proceso de descolonización incompleto, las reivindicaciones territoriales del pueblo saharaui al irredentismo marroquí. Marruecos considera que tiene un derecho de soberanía sobre el Sahara Occidental por las tradicionales relaciones de vasallaje que vinculaban las tribus del Sahara Occidental al reino alauí antes de la colonización española.

Tras la marcha verde el 6 de noviembre de 1975, el Gobierno de Franco entregó el Sahara a Marruecos y Mauritania que ocuparon el territorio, provocando la huida de la mayoría de la población.

La comunidad internacional fracasó en intermediar de forma exitosa en el conflicto y en presionar a las partes implicadas para que respetasen las resoluciones internacionales adoptadas respecto a la descolonización de la excolonia española. Hay similitudes claras con el conflicto israelí-palestino. El caso del Sahara Occidental pone de manifiesto la debilidad del derecho internacional y de las instituciones que representan a la comunidad internacional desde 1945 cuando no existe voluntad política por parte de las grandes potencias de que realmente se aplique el derecho. El principio de autodeterminación del pueblo saharaui es un principio reconocido por el derecho internacional y las diferentes resoluciones de Naciones Unidas. El derecho a la autodeterminación de los pueblos está claramente expuesto en la resolución 15145 de diciembre de 1960 y el derecho a la autodeterminación de los saharauis fue reconocido por Naciones Unidas en 1963.

La posición inflexible de Marruecos, que se niega a aceptar el derecho internacionalmente reconocido del pueblo saharaui a la autodeterminación, no hubiera sido posible sin el respaldo continuo de Estados Unidos y Francia, sin el cual, sin duda hubiera tenido que hacer más concesiones. Estos dos países han privilegiado la estabilidad de Marruecos sobre otras consideraciones. Esta posición ha vuelto a ser reafirmada con el respaldo que tanto Francia, España o Estados Unidos han dado al plan de autonomía propuesto recientemente por Marruecos.

El conflicto del Sahara es permeable también a las nuevas dinámicas del contexto internacional en el cual la lucha internacional contra el terrorismo aparece como una de las prioridades de las agendas internacionales. En el pensamiento dominante se ha establecido un vínculo entre pobreza y terrorismo. Los recientes acontecimientos protagonizados por el grupo radical Fatah al Islam en el campo de refugiado Naher el Bared, ha vuelto a dar vida a esta idea y poner en el punto de mira los campos de refugiados y seguridad. Está claro que en el caso de los campos de refugiados de Tinduf, Marruecos está utilizando esta idea para convencer a los demás de la buena voluntad de sus planes respecto al Sahara. Ideas que calan hondo en una sociedad como Estados Unidos convencida, desde el 11 de septiembre, de que la principal amenaza a la seguridad mundial es el terrorismo transnacional.

El conflicto del Sahara Occidental incide de forma negativa sobre el conjunto de la estabilidad regional y las posibilidades de integración, al estar en el origen una de las rivalidades que siguen obstaculizando la normalización de las relaciones entre los dos vecinos: Argelia y Marruecos[50].

[49] Este artículo está basado en las entrevistas realizadas durante una misión de terreno que tuvo lugar en los campamentos saharauis durante el mes de noviembre de 2006.

[50] La frontera terrestre entre los dos países sigue cerrada desde 1994.

Asimismo, este conflicto ha generado una crisis humanitaria crónica: una parte de la población se encuentra sometida a una dura represión en la parte ocupada por Marruecos; en 1999 estalló la "intifada saharaui". La otra parte de la población, que huyó tras la ocupación militar de Marruecos, se encuentra hacinada en los campamentos de refugiados asentados en territorio argelino cerca de la ciudad de Tinduf.

En estos contextos, el sufrimiento de los pueblos provocado por la prolongación de una situación "injusta", la negación de los derechos de dos pueblos a la autodeterminación y el derecho de los refugiados es "aliviado" por la movilización de los actores humanitarios pero no dejan de ser paliativos a la debilidad del sistema internacional incapaz de proteger estos mismos derechos.

La falta de solución política al conflicto ha creado una situación de crisis prolongada, que perdura desde hace 30 años. Desde la firma del alto el fuego en 1991 el conflicto ha entrado en una fase de statu quo, una situación de "ni paz, ni guerra". La supervivencia de la población saharaui de los campamentos asentados en la hamada argelina depende al 95% de la ayuda exterior. Esta ayuda es asimismo gestionada por el Frente Polisario. Tanto la población como las instituciones de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) han ido adaptándose a esta situación de "transitoriedad permanente".

La institucionalización, en 1998, del Ministerio de Cooperación, es una muestra de esta progresiva orientación de la transitoriedad de la emergencia hacia la permanencia. Con el fracaso de las partes enfrentadas y de la comunidad internacional en resolver el problema de fondo, la ayuda humanitaria proporcionada a los refugiados permite mantener en cierto modo el statu quo político.

La cooperación española ha ido asumiendo un papel destacado en la ayuda a los refugiados saharaui. La cooperación no gubernamental canaliza gran parte del monto de ayuda destinado al Sahara. La cooperación española respalda también de forma sustancial, mediante contribuciones multilaterales, a las agencias de Naciones Unidas como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) que suministra los alimentos básicos a la población saharaui.

La solidaridad de la sociedad civil española respecto al Sahara Occidental es otro punto a destacar tanto por su importancia cuantitativa como por la diversidad de los actores implicados.

2. La situación humanitaria de los campos de refugiados: una crisis humanitaria crónica

Desde 1976, los refugiados saharauis viven en los campamentos situados en el suroeste de Argelia, cerca de la ciudad argelina de Tinduf. Los campos de refugiados están formados por provincias (wilayas): Al Aaiun, Smara, Dajla y Ausserd, a su vez divididas en diferentes municipalidades (dairas). Rabuni es el centro gubernamental y administrativo de los campamentos.

Tanto por las condiciones climáticas como por las características geográficas adversas del lugar donde fueron asentados los campamentos, y las escasas posibilidades de integración económica de los refugiados en el entorno local, la población saharaui depende casi totalmente de la ayuda exterior (95%).

Hasta los años 90, la acción humanitaria en los campamentos era básicamente asistencial, destinada a responder a una situación temporal, cuando la idea del retorno y de la lucha seguía canalizando todos los esfuerzos.

Concebidos en un principio para hacer frente a una situación temporal de emergencia y destinados a ofrecer una solución transitoria a los problemas de las personas desplazadas por el conflicto, los campamentos saharaui se han convertido, después de 30 años, en estructuras o espacios semi-permanentes.

En este sentido, los retos que plantea la acción humanitaria en los campos de refugiados son parecidos a los que surgen en otros campos de refugiados, aunque la particularidad del caso saharaui radica en que el Frente Polisario y la RASD han asumido directamente la gestión de los campos. El 27 de febrero de 1976, el Frente Polisario proclamó la RASD, que fue admitida como miembro observador de Naciones

Unidas y reconocida y admitida por la OUA (anterior nombre de la Unión Africana).

En este sentido, la RASD está ejerciendo atributos de su "soberanía sin tierra" y en particular la gestión de la ayuda de los campos y la provisión de los servicios básicos.

El modelo de organización de los campos ha seguido el modelo de divisiones administrativas parecido a su vecina Argelia (wilayas, dairas, barrios...).

3. La respuesta internacional a la crisis humanitaria

El mantenimiento de los campos y la subsistencia de la población refugiada dependen prácticamente en su totalidad de la ayuda externa. La mayor parte de la misma ha sido suministrada por Argelia, que ha sido parte implicada en el conflicto al sostener activamente al Frente Polisario contra las pretensiones marroquíes.

A partir de 1986 y en respuesta a una petición del Gobierno argelino, que en aquel momento entraba en una fase de aguda crisis financiera, la comunidad internacional empezó a suministrar ayuda a los campamentos a través de sus diversas agencias especializadas, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA). Estas dos organizaciones internacionales cubren las necesidades alimentarias básicas de los refugiados. La operación que el PMA dirige actualmente en los campamentos fue iniciada en septiembre de 2004. Entre sus principales donantes se encuentran la Comisión Europea (13 millones de dólares), España (5 millones de dólares), Suiza (4 millones de dólares), Estados Unidos (4 millones de dólares), Canadá (2 millones de dólares), Finlandia (1,3 millones de dólares), Francia (609.000 dólares). A estas donaciones se suman 6,4 millones de dólares en contribuciones multilaterales y una donación de 23.000 dólares del sector privado.

Las ONG complementan la cesta alimenticia básica con el suministro de otros alimentos y servicios esenciales para la población. A partir de 1993, la Comisión Europea, a través de su Departamento para la Ayuda Humanitaria ECHO, ha ido desempeñando un papel cada vez más importante en el suministro de ayuda a la población refugiada. La ECHO ha financiado 118 millones de euros entre 1993 y 2005 en ayuda a los campamentos saharauis. En agosto de 2007, la ECHO desbloqueó 10 millones de euros para los refugiados saharaui con el fin de responder a las necesidades básicas de los refugiados: la mitad destinada a mejorar las condiciones de vida de los refugiados (salud, agua e instalaciones sanitarias) y la otra mitad destinada a cubrir las necesidades alimentarias de la población saharaui.

La cooperación española ha sido muy activa en los campamentos. En 2006 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral bruta destinada a la población saharaui refugiada alcanzó la suma de 19.603.272 euros (un incremento del 49% respecto al año anterior). De este monto de ayuda el 85,63% ha sido canalizado por las ONGD (16.786.346 euros). La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) es, tras la ECHO, el mayor donante internacional en los campamentos saharauis, con una aportación de más de 5,5 millones de euros en 2006. En octubre de 2006 decidió incrementar en 500.000 euros su aportación prevista al PMA, para complementar la cesta básica alimentaria de la población refugiada, respondiendo así al llamamiento internacional lanzado por la Media Luna Roja Saharaui (MLRS) ante la escasez de alimentos para los próximos meses en los campamentos.

La gran representación española entre las ONG humanitarias activas en los campamentos se corresponde también con la alta sensibilidad social que tiene en España la cuestión saharaui y la solidaridad política que ha generado su causa.

Otra particularidad de la acción humanitaria española es la importancia de su componente solidario, así como la diversidad de actores presentes en el terreno. Entre la diversidad de actores no

gubernamentales presentes en el terreno podemos citar:

- ONG internacionales: África 70, Oxfam Bélgica, Triangle y Asociación de mujeres argelinas para el desarrollo.
- ONG españolas: MPDL, Solidaridad Internacional, PTM, Médicos del Mundo y Cruz Roja.
- Asociaciones de Amigos del Pueblo Saharaui, asociaciones de solidaridad con el pueblo saharaui con especializaciones sectoriales que trabajan desde la mitad de la década de los 80 en los campamentos.
- Comisiones médicas por especialización.
- Grupos de trabajo (arqueólogos, ingenieros, cineastas...).
- Agencias de Naciones Unidas: ACNUR, PMA, UNICEF.
- Agentes de la cooperación descentralizada.

4. La cooperación gubernamental española

A parte de un incremento notable de los fondos, desde la Secretaría de Estado así como desde la AECID se han dado otras señales de la voluntad de la cooperación gubernamental española de poner en evidencia su compromiso "solidario" con los refugiados saharauis, definidos como prioritarios en el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008). La población saharaui es asimismo el objeto de un Documento de Estrategia Prioritaria (DEP) y se ha abierto una antena de la Oficina Técnica de Ccooperación de Argel en Rabuni.

Sin embargo, este énfasis en la cooperación ha ido parejo con un cambio de posicionamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores respecto a la cuestión saharaui, dando su apoyo al Plan de Autonomía propuesto por Marruecos.

En el documento de Estrategia País de la Cooperación Española se justifica la clasificación de la población refugiada saharaui dentro de la categoría de "Países prioritarios" por la "importancia que el Gobierno español está otorgando dentro de su política exterior a la resolución del conflicto".

El argumento generalmente avanzado desde la Administración para diferenciar la posición política del Gobierno respecto a su estrategia de cooperación es afirmar que se trata de una cooperación técnica: "*Desde un punto de vista técnico, la elaboración de la Estrategia de Cooperación Española con la población saharaui afronta el reto de definir objetivos de desarrollo en el corto, medio y largo plazo para una población que se asienta en un espacio, por definición, temporal y cuya permanencia está sujeta a los resultados de una negociación política*".

La estrategia de cooperación reflejada en el DEP se centra exclusivamente en la mejora de la situación nutricional de la población, cubriendo sus necesidades básicas. Desde 1987, la AECID actúa en los campamentos a través de dos líneas básicas: el envío anual de alimentos a través de la Media Luna Roja Saharaui y el Programa Mundial de Alimentos y los proyectos de ayuda humanitaria gestionados por las ONG.

El Documento País (2004-2008) define como objetivo prioritario respecto a la cooperación con el Sahara Occidental el fortalecimiento de los servicios básicos, el sistema de distribución de la ayuda y el funcionamiento de los centros de salud y de educación. Se resalta también, en la estrategia, la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación con una aspiración clara a asumir un papel de liderazgo en la coordinación de los diferentes actores que intervienen.

Existen mecanismos de coordinación multilaterales como la célula de coordinación creada para el seguimiento en Argel de la ayuda alimentaria gestionada por el PMA. En esta célula participan: la AECID, la ECHO, las agencias de Naciones Unidas, las Media Luna Roja (Saharaui y argelina) y el Ministerio de Asuntos Exteriores argelino.

En el ámbito de la ayuda española, se ha tratado de impulsar desde la administración, la creación de mecanismos de coordinación, se han creado algunos en el ámbito sectorial (mesas de coordinación y con-

certación creadas en el marco de los convenios que las ONG firmaron con la AECID en el campo de la salud materno-infantil, la formación profesional y la seguridad alimentaria)[51].

No deja de sorprender que después de 30 años la cuestión de la “seguridad alimentaria” siga siendo una cuestión preocupante. Tanto las autoridades de la RASD como los donantes, señalan claramente la presencia de una situación de emergencia crónica en los campamentos que dependen al 100% de la ayuda internacional.

La asistencia continua, proporcionada por las agencias de Naciones Unidas sólo ha resuelto parcialmente los problemas básicos de los refugiados, ya que el abastecimiento alimentario sigue siendo insuficiente. Así lo ponen en evidencia los informes sobre la salud de la población siendo los principales afectados mujeres y niños (malnutrición, enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación...).

En términos generales se ha podido observar una reducción del nivel de ayuda internacional de la cual dependen totalmente los refugiados saharauis.

La disminución del nivel de asistencia prestado a los campamentos se ha acentuado en los últimos años en parte debido a la reducción por parte de las agencias de Naciones Unidas del número de beneficiarios a 90.000. De acuerdo con el Polisario el número de saharauis refugiados en los campos alcanzaría 155.000. La decisión de reducir el número de beneficiarios decretado por el PMA y ACNUR ha sido particularmente polémica ya que las partes enfrentadas en el conflicto han interpretado esta decisión en términos políticos.

5. La cooperación descentralizada en los campamentos

Los refugiados saharauis son los mayores beneficiarios magrebíes de los fondos que conceden los gobiernos autónomos, diputaciones y municipios a través de ONG. A principios de los noventa, el primer estudio sobre la cooperación española descentralizada (FEMP, 1991), ya señalaba a los refugiados saharauis como uno de los principales destinatarios de los fondos de cooperación local. Al final de la década de los 90, el Sahara Occidental seguía siendo uno de los destinos principales de la cooperación local: en 1997 la población saharaui recibió el 81% de los fondos para el Magreb. En muchos casos se trata de proyectos ligados a hermanamientos municipales y es frecuente que no se recurra a ONGD intermediarias, siendo directa la gestión del proyecto. La cooperación descentralizada con los saharauis ha dado lugar a la creación de una red específica: la Federación Estatal de Instituciones Solidarias con el Pueblo Saharaui.

Las Comunidades Autónomas (CCAA) han adquirido cada vez mayor protagonismo en la cooperación con la población saharaui. En 2006 más de la mitad de la AOD bilateral destinada a la población saharaui asentada en los campamentos de Tinduf procedía de

Ayuda bilateral neta de España destinada al Sahara (Euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AOD- Sahara	4.598.865	5.166.897	7.931.722	10.155.526	7.314.946	11.750.436	13.152.788	19.603.272
AOD Total	779.135.074	803.892.576	1.250.384.985	1.059.188.889	1.019.099.685	1.118.180.670	1.261.840.867	1.413.485.630
% de AOD Sahara/ AOD/Total	0,59	0,64	0,63	0,96	0,72	1,05	1,04	1,38

Elaboración propia a partir de los datos del Seguimiento PACI.

51 En el periodo 2006-2007, la AECID firmó convenios con ONGD españolas en estos sectores con el Consorcio formado por PTM-Mondubat; Solidaridad Internacional y MPDL.

la cooperación autonómica. En efecto, las CCAA suministraron el 52% de la AOD bilateral a la población saharaui con un monto de ayuda de 10.192.965 euros, suponiendo un incremento del 111,42% respecto al año anterior

Las CCAA que más ayuda han desembolsado en los últimos años han sido Andalucía, Cataluña y el País Vasco. Andalucía desembolsó, en 2006, 1.898.900 euros, una partida incrementada en un 32% respecto al año anterior y representando el 9,69% de la cooperación autonómica. La cooperación catalana es también destacable por el volumen de ayuda destinado a los campamentos con un monto de ayuda de 1.225.000 euros, representando el 6,2% del total de la cooperación autonómica con la población saharaui refugiada en Tinduf. En tercera posición está la cooperación vasca que con 935.015 euros, suministraron el 4,7% de la ayuda autonómica a los campamentos en 2006.

La cooperación local incrementó también el monto de ayuda destinado al Sahara, pasando de 2.226.855 euros en 2005 a 4.645.282 en 2006 (un aumento de un 108,60%). Las corporaciones locales proporcionaron, en 2006, el 23,70% de la AOD bilateral bruta[52].

El dinamismo de la cooperación descentralizada respecto a la solidaridad con la causa Saharaui ha quedado reflejado también por las relaciones bilaterales que éstos han establecido con 17 Gobiernos autónomos y los hermanamiento entre 360 localidades españolas y 25 dairas -división local de los 4 campos (wilayas)-.

6. Los retos de la acción humanitaria en los campamentos de refugiados del Sahara Occidental

6. a. El carácter político de la ayuda

Lo que caracteriza la ayuda humanitaria proporcionada a los campamentos de refugiados saharaui es precisamente la ausencia de acción humanitaria: las ONG humanitarias como MSF e Intermón Oxfam han desarrollado proyectos puntuales en los campamentos pero no han tenido una presencia continua. Las particularidades de la gestión de los campamentos, monopolizadas por el Frente Polisario, sigue siendo uno de los mayores obstáculos para poder llevar a cabo acciones en acorde con los principios humanitarios.

Al mismo tiempo, el carácter político de la ayuda en los campamentos ha sido en gran parte determinado por la estrategia de los donantes y ha sido acentuado por la percepción de la ayuda por parte de los beneficiarios. Por un lado, la ayuda ha sido utilizada como un instrumento de contención de la cuestión saharaui y un paliativo a la ausencia de solución política. Por otro lado la ayuda es percibida por parte de los beneficiarios como un acto de solidaridad y tiene que ser algo más que "sacos de harina".

Desde el principio, la ayuda ha revestido un fuerte carácter político que ha quedado reflejado en los diferentes datos que se manejan respecto al número de beneficiarios[53]. El tema de la identificación de los beneficiarios de la ayuda es en sí una cuestión política en los campamentos teniendo en cuenta los diferentes intereses en juego de cara a la posibilidad de convocar un referéndum para decidir sobre la autodeterminación del Sahara Occidental.

Las autoridades marroquíes consideran que el número de saharauis ha sido sobrevalorado por las agencias internacionales y que parte de la ayuda está siendo desviada por el ejército argelino y, por otra parte, por los dirigentes del Polisario para financiar el presupuesto de la RASD (ICG, 2004). Marruecos denuncia también que parte de la ayuda alimentaria del PMA sería vendida a través de las redes comerciales del sur argelino y en el norte de Mauritania.

La prolongación en el tiempo de una situación destinada en un principio, a tener un carácter transitorio, ha reforzado el carácter político que ha ido

[52] Datos procedentes del Seguimiento Paci 2006 consultado en http://www.maec.es/

[53] El Frente Polisario se ha opuesto a la realización de un censo independiente ya que tiene evidentes consecuencias políticas de cara al referéndum de autodeterminación.

adquiriendo la ayuda humanitaria. En este contexto, altamente politizado, los beneficiarios así como gran parte de los actores locales e internacionales implicados en el conflicto perciben la ayuda como un acta de solidaridad política.

Se trata de una dimensión ineludible para cualquier organización que trabaja en el Sahara ya que el Frente Polisario es a la vez autoridad legítima y Gobierno, y asume un papel de repartidor y gestor de la ayuda que le confiere al mismo tiempo parte de su legitimidad. Cualquier iniciativa encaminada a buscar vías alternativas para llevar la ayuda directamente a la población refugiada es percibida como una forma de debilitar el Frente Polisario. Asimismo los actores humanitarios trabajando en los campamentos de refugiados no tienen un acceso directo a los beneficiarios.

De acuerdo con el modelo de gestión política que ha prevalecido en los países árabes tras el logro de las "Independencias", el Polisario ha asentado también su liderazgo, legitimado por ser el garante del proyecto nacional, un proyecto unitario en el cual la dimensión colectiva ahogaba la personalidad individual. Se trata de un proceso de "modernización nacional" parecido al que conocieron la mayor parte de los Estados árabes que ha favorecido la estructuración de un sistema autoritario (Pratt, 2007).

En este contexto, la gestión de la ayuda procedente del exterior se ha convertido en un instrumento de legitimidad para el Frente Polisario. La consolidación de la legitimidad obtenida por el Polisario por las armas, a través de la redistribución de la ayuda, es un mecanismo que otros regímenes autoritarios de la región han utilizado al basar gran parte de su legitimidad política en su capacidad redistributiva.

Es comprensible que por la importancia política que supone como vector de legitimidad política, las autoridades locales se resistan a que la ayuda sea gestionada por otros actores.

Para llevar a cabo una acción humanitaria de principios en el Sahara, los obstáculos son "insuperables", falta de transparencia y de acceso a los beneficiarios, indisponibilidad de datos básicos de salud, etc.

6. b. Impacto de la ayuda: nuevas tendencias socioculturales

A partir de los noventa con el bloqueo de la situación política, nuevas problemáticas empezaron a surgir en los campamentos. Asimismo se empezaron a notar los efectos de la ayuda sobre la misma organización y cohesión de la sociedad saharaui, (la evolución del modo de vida, la creación de nuevas necesidades, las desigualdades sociales).

Las expectativas políticas y socioeconómicas de los refugiados han evolucionado. Las limitadas posibilidades de integración profesional en los campamentos, así como la fuerte dependencia de la ayuda del exterior y la pérdida de fe en el proceso planificado por Naciones Unidas han ido transformando las aspiraciones sociopolíticas de los refugiados saharauis.

En los últimos diez años estos cambios socioculturales se han afianzado. Ha surgido en la vida de los campamentos una incipiente economía informal, con un impacto sobre el mismo comportamiento social de las familias que ha llevado a la emergencia de nuevos mecanismos de presión social familiar (bodas y dotes), un mayor desinterés por el trabajo en las instituciones públicas que no generan salarios e ingresos y la emergencia de nuevas actividades más lucrativas. La utilidad social del trabajo, antes canalizada en el esfuerzo revolucionario, está cada vez más reorientada hacia el bienestar social y familiar.

6. c. Percepción por los diferentes actores locales de las respuestas humanitarias tanto locales como internacionales

Para los receptores de la ayuda hay una clara vinculación entre las políticas y estrategias de los donantes y la actuación de los actores humanitarios. Esta inevitable imbricación de agendas es aún más clara desde la perspectiva de la sociedad receptora en el caso de las agencias gubernamentales. En el caso particular del Sahara Occidental es quizás muy difícil

considerar que la ayuda entregada por la AECID sea realmente independiente de las posiciones políticas adoptadas por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación respecto al Sahara Occidental y su intento de mejorar las relaciones con Marruecos.

Las agencias de Naciones Unidas merecen el mismo nivel de desconfianza: en agosto de 2007 la Media Luna Roja Saharaui denunció en un comunicado que un 40% de las donaciones concedidas a los refugiados saharauis se había ido en la gestión de las oficinas del ACNUR y del PMA.

Según la Media Luna Roja Saharaui, las reservas de seguridad, financiadas por la ECHO, no han sido renovadas desde octubre de 2006 y el retraso que se ha producido para poder llevar la ayuda humanitaria a los refugiados saharauis tiene que ver con la compleja burocracia de las dos organizaciones, ACNUR y PMA, a pesar de que "acaparan el 40% del presupuesto dedicado a los refugiados".

El comunicado de la Media Luna Roja Saharaui aludía también a "las peligrosas presiones ejercidas por determinados medios en el seno de esas dos organizaciones para dejar hambrientos y atormentar a los refugiados saharauis".

De acuerdo con la percepción dominante en los campamentos, una respuesta adecuada a las dificultades humanitarias de los campamentos tendría que integrar un enfoque de derecho. Las estrategias de los principales donantes se centran exclusivamente en la mejora de la situación nutricional de la población, cubriendo sus necesidades básicas.

La ausencia de las ONG humanitarias en el Sahara lastra de alguna manera la eficacia de la ayuda. La solidaridad política con la causa saharaui y las buenas intenciones no bastan: coexisten una multitud de actores que actúan en los campamentos, muy desiguales en cuanto a capacidad institucional, financiera y recursos humanos y, la falta de coordinación entre ellas, así como la falta de buenas prácticas, contribuyen a que en el Sahara no se consiga salir de una situación de emergencia crónica.

Bibliografía

ECHO. (2001). *Evaluación de los Planes Globales de Echo, 2000-2001*. Obtenido de http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (1991). *La cooperación descentralizada al desarrollo en España. Estudio sobre la cooperación de las corporaciones locales y comunidades autónomas (1989-90-91)*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

Sánchez Díez, A. (2007, abril). *Los campamentos de refugiados saharauis: un análisis desde la perspectiva de la economía política*. IX reunión de Economía mundial, Madrid.

International Crisis Group. (2007, junio). *Sahara occidental: le coût du conflit* (Informe Oriente Medio-Norte de África, No 65).

Pratt, N. *Democracy & Authoritarianism in the Arab World*. Londres: Boulder.

Cuadernos publicados

1 **La acción humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI",** Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo.

2 **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)*,** Jesús A. Núñez Villaverde.

3 **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*,** Francisco Rey Marcos.

4 **La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados,** Jesús A. Núñez Villaverde.

5 **Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual,** Ana Urgoiti Aristegui.

6 **La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura,** Juncal Gilsanz Blanco.

7 **Seguridad humana: recuperando un concepto necesario,** Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Francisco Rey Marcos.

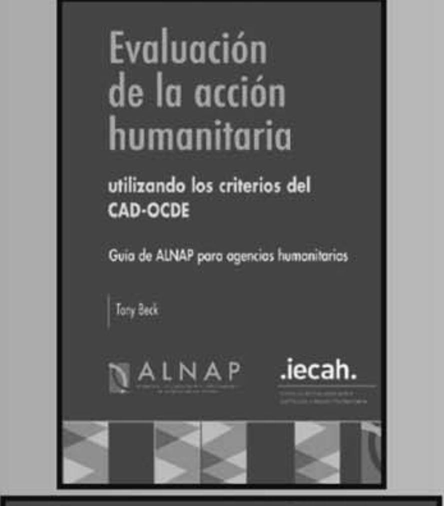
8 **Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad,** Ana Urgoiti Aristegui, Véronique de Geoffroy y Francisco Rey Marcos.

9 **La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Caso de Estudio: El Salvador,** Iñaki Juániz Velilla.

10 **Darfur, entre la marginación y la ignorancia,** Wouter Cools.

11 **Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración. (Vol.1),** Francisco Rey Marcos y Laurence Thieux (eds.)

Algunas de las últimas publicaciones del IECAH











.iecah.

La acción humanitaria en 2006: crónica de una vuelta a la realidad

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria



Para pedidos de libros o suscripciones a los Cuadernos o al Biah, puede llamar al (00 34) 91 377 30 09, o escribir un correo a: sede@iecah.org